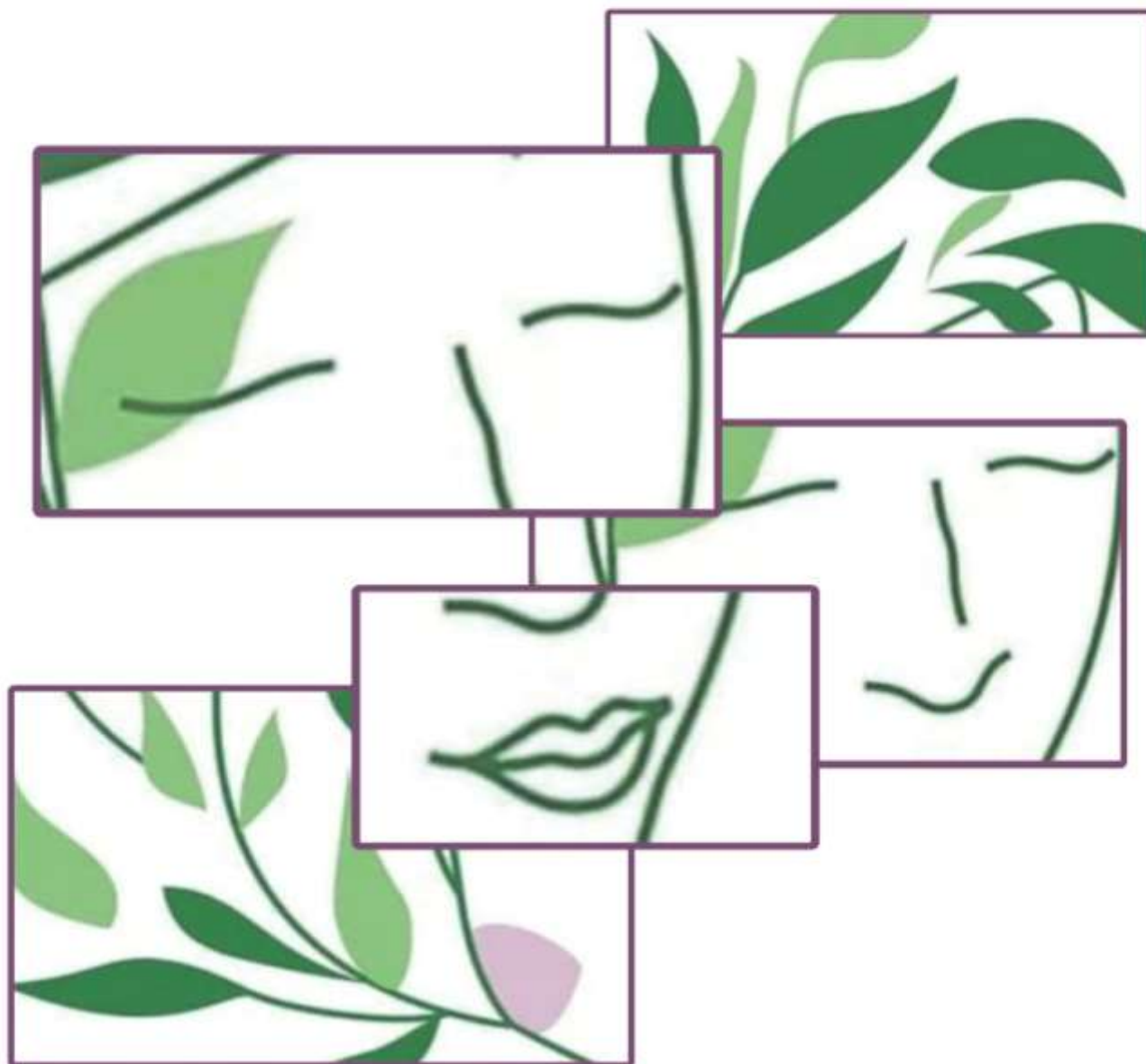




Pontificia Universidad Católica Argentina  
Facultad "Teresa de Ávila"  
Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales



TRABAJO FINAL DE LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS  
**EVALUACIÓN DE DISEÑO DE POLÍTICA  
PÚBLICA APLICADO AL PROYECTO EN  
CONTEXTOS DE ENCIERRO:  
"VIAJERAS DE LA VIDA"**

Autora: Casandra Agustina Lesa Witschi  
Director: Lucas Sánchez

---

Año 2021



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA**

Facultad Teresa de Ávila

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

---

TRABAJO FINAL DE LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS

Evaluación de diseño de política pública aplicado al proyecto en contextos  
de encierro: “Viajeras de la Vida”

**ALUMNA:** Lesa Witschi, Casandra Agustina

**DIRECTOR:** Mg. Sánchez, Lucas Guillermo

Mayo 2021

## **Agradecimientos**

A mis papas, Cristina y Oscar, por su amor y apoyo incondicional. Por darme la libertad para seguir mis sueños. Son mis pilares y mis ejemplos a seguir.

A mis abuelos, Mari, Oscar y Tere, quienes me enseñaron sus valores desde muy chica, en especial la importancia del amor y el esfuerzo. Mis logros se los dedico a ellos.

A mi director de tesis, Lucas, por su guía, acompañamiento y motivación para seguir estudiando lo que me gusta.

A mis amigas de toda la vida Federica, Ludmila, Nayla, Valentina y Aldana, con quienes viví mi vida universitaria codo a codo, a pesar de seguir proyectos diferentes ¡Gracias por apoyarme siempre!

A mis amigas de la diplomatura Ornella y Amalia, dos personas maravillosas sin las cuales esta investigación no hubiera visto la luz.

A mi compañero de camino, Manuel, por su compañía, amor y paciencia en todo este proceso.

A todos mis compañeros, amigos y familia, que me acompañaron y alentaron a lo largo de este trayecto.

A todas las que luchan día a día por un mundo mejor y más justo.

## **Concepción** (fragmento)

*“Pasó la vida luchando con alma y vida contra el infierno de las cárceles y por la dignidad de las mujeres, presas de cárceles disfrazadas de hogares.*

*Contra la costumbre de absolver generalizando, ella llamaba al pan, pan y al vino, vino:*

*—Cuando la culpa es de todos, es de nadie —decía. Así se ganó unos cuantos enemigos.*

*Y aunque a la larga su prestigio ya era indiscutible, a su país le costaba creérselo. Y no sólo a su país: a su época también.*

*Allá por 1840 y algo, Concepción Arenal había asistido a los cursos de la Facultad de Derecho, disfrazada de hombre, el pecho aplastado por un doble corsé.*

*Allá por 1850 y algo, seguía disfrazándose de hombre para poder frecuentar las tertulias madrileñas, donde se debatían temas impropios a horas impropias.*

*Y allá por 1870 y algo, una prestigiosa organización inglesa, la Sociedad Howard para la Reforma de las Prisiones, la nombró representante en España. El documento que la acreditó fue expedido a nombre de sir Concepción Arenal (...).”*

E. Galeano

## Índice

<b>Índice de cuadros</b> .....	<b>2</b>
<b>Resumen</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
Planteo del problema .....	5
Justificación .....	8
Factibilidad .....	9
<b>CAPÍTULO I: Políticas públicas y estado de la cuestión</b> .....	<b>10</b>
1.1 Antecedentes del tema a investigar .....	10
<b>CAPÍTULO II: Encuadre teórico para el abordaje de las políticas pública</b> .....	<b>16</b>
2.1 Políticas Públicas .....	16
2.2 Diseño de políticas públicas .....	18
2.3 Evaluación de políticas públicas .....	22
2.4 Evaluación de diseño de políticas públicas .....	26
2.5 Perspectiva de género y su relación con las políticas públicas .....	28
2.6 Mujeres privadas de libertad .....	30
<b>CAPÍTULO III: Encuadre metodológico</b> .....	<b>32</b>
3.1 Selección de los casos/ Tipo de muestreo .....	33
3.2 Técnicas de recolección de datos .....	33
3.3 Procedimientos de recolección de datos .....	34
3.4 Plan de tratamiento y análisis de datos .....	35
<b>CAPÍTULO IV: Resultados de la evaluación de diseño del proyecto</b> <b>“Viajeras de la Vida”</b> .....	<b>43</b>
4.1 Racionalidad .....	43
4.2 Coherencia .....	56
<b>CAPÍTULO V: Recomendaciones y consideraciones finales</b> .....	<b>69</b>
5.1 Recomendaciones .....	69
5.2 Consideraciones finales .....	72
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>75</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>78</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1: Políticas públicas.....	18
Cuadro 2: Diseño de Política Pública .....	19
Cuadro 3: Clasificación de la evaluación de las políticas públicas .....	25
Cuadro 4: Enfoque integral de la evaluación de políticas públicas .....	25
Cuadro 5: Elementos de la evaluación de diseño.....	28
Cuadro 6: Procedimientos de recolección de datos .....	34
Cuadro 7: Objetivos Específicos y su vinculación con el diseño.....	36
Cuadro 8: Modelo para la presentación de la información.....	37
Cuadro 9: Preguntas para la evaluación de la Racionalidad .....	39
Cuadro 10: Preguntas para la evaluación de la Coherencia.....	42
Cuadro 11: Evaluación de Racionalidad - Relevancia .....	48
Cuadro 12: Objetivos del proyecto “Viajeras de la Vida” .....	50
Cuadro 13: Evaluación de Racionalidad - Pertinencia.....	55
Cuadro 14: Planteamiento del proyecto .....	57
Cuadro 15: Correspondencia entre problemas y objetivos .....	59
Cuadro 16: Evaluación de Coherencia Interna .....	61
Cuadro 17: Normativa legal.....	63
Cuadro 18: Evaluación de Coherencia Externa.....	68
Cuadro 19: Recomendaciones .....	71

## Resumen

Las políticas públicas son un área de estudio dentro de las Ciencias Políticas, y adquieren fuerte relevancia a partir de los años sesenta del siglo XX, cuando los científicos sociales se interesaron por el estudio de la acción pública (Roth, 2010).

En la presente investigación se busca contrastar el diseño del proyecto “Viajeras de la Vida” aplicado en la Unidad Penal N°6 “Concepción Arenal” con la metodología propuesta por Osuna y Márquez (2000), donde se analizan los elementos que justifican la necesidad de intervenir en una realidad determinada y el diseño de su estrategia en sus problemas, medios y objetivos. En resumen, la evaluación de diseño, o conceptual, es aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de una intervención.

El tema abordado, presenta interés debido a la aplicación de un caso concreto de un proyecto de microcréditos y su intervención en una población objetivo compleja como lo es la población carcelaria femenina, que posee sus propias particularidades que la diferencian de la masculina, lo cual recae en una problematización a la hora de plantear intervenciones específicas para uno u otro.

En relación a los resultados, en el análisis de la racionalidad, se encuentra una definición de la problemática amplia, donde es algo confuso extraer de manera rápida las tres necesidades principales. La población objetivo y su caracterización se encuentran relativamente claras en la formulación. En lo referente a los objetivos se ha notado que se encuentran poco claros y no poseen los elementos principales.

En el caso de la coherencia interna se observa que los objetivos se encuentran estipulados de manera confusa, donde si bien muestran cierta relación con los problemas planteados, existe un cierto problema en la jerarquía y el orden planteado. Por el contrario, en el caso de la coherencia externa, el proyecto se encuentra adecuado a normativas de orden superior y

se ha analizado la sinergia con otros programas similares por su población, espacio y/o tiempo.



## Introducción

### **Planteo del problema:**

El proyecto “Viajeras de la Vida” se implementa desde el Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos en la Unidad Penal N° 6 “Concepción Arenal” de la ciudad de Paraná. Consiste en el desarrollo de un taller de encuadernación y emprendedurismo en contextos de encierro para las mujeres que se encuentran transitando un proceso penal en la institución antes mencionada, la cual depende del Servicio Penitenciario de Entre Ríos<sup>1</sup>, Institución dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia de esta provincia.

La intervención surge en el mes de mayo de 2017, a pedido de la Dirección General de la Policía de Entre Ríos luego de notar los resultados que se dieron en el transcurso del año 2016 en el hospital escuela de salud mental de Paraná y en la Unidad Penal N° 1 de hombres “Juan José O’connor”, que consistió en el acceso a programas de educación y microcréditos brindados por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. En el cual se garantizaron distintas herramientas: financiamiento, capacitaciones, asistencia técnica y acompañamiento comercial para el desarrollo de los internos en proyectos laborales elegidos por ellos mismos.

De esta manera surge el taller para la unidad de mujeres que es de frecuencia semanal y se organiza en dos etapas. En una primera etapa se brindan capacitaciones sobre encuadernación, marketing, comercialización, costos, publicidad y empaque. Por otro lado, en un segundo momento, se da la producción misma de los objetos para su posterior venta.

Por lo tanto, dentro de los objetivos del proyecto se hallan el mejorar la calidad de vida de las mujeres privadas de su libertad, garantizando el cumplimiento de los derechos de las mismas; trabajando desde el punto de vista de la Economía Social, que se refiere al conjunto de iniciativas

---

<sup>1</sup> Dirección General del Servicio Penitenciario

socioeconómicas, individuales o colectivas, que priorizan la satisfacción de las necesidades de las personas por encima de las ganancias. Estas iniciativas, se caracterizan porque actúan orientadas por valores como la equidad, la solidaridad, la participación, la inclusión y el compromiso con la comunidad (Roitman, 2016).

Sobre la base de esto, el propósito de la presente investigación consiste en realizar una evaluación sobre el diseño del proyecto “Viajeras de la Vida” desde la perspectiva de las políticas públicas, considerando si se ha establecido un adecuado diagnóstico de la situación abordada, de los objetivos planteados y las estrategias, tanto internas como externas, para la consecución de los objetivos. Teniendo en cuenta, al mismo tiempo, que las normas internacionales y nacionales que regulan las cárceles, políticas y prácticas penitenciarias fueron diseñadas tradicionalmente para los hombres (Cornell Law School’s Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic, 2013).

Asimismo, este fenómeno enmarcado desde las políticas públicas, área estudiada por las Ciencias Políticas, poseen un fuerte rol en el contexto actual dentro de la disciplina. Julio Corzo define las políticas públicas como:

(...) acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (Corzo, 2012: 86)

Con esta definición Corzo (2012) marca dos características fundamentales de las políticas públicas, por un lado deben buscar objetivos de interés o beneficio público; y, por el otro, que sean resultado de un proceso de investigación, un método claro para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público. En esta misma línea, Corzo plantea que las políticas públicas son acciones que permiten un mejor desempeño gubernamental, tanto al interior como al exterior del aparato público.

Con la aplicación de diversos programas y políticas públicas de la mano de los Estados, principalmente en la década de 1970, surge “la evaluación de políticas públicas”, un área de investigación aplicada que tiene por finalidad valorar la intervención pública a través de la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales, donde su objetivo se centra en valorar los resultados de la política y, a su vez, servir de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo (Osuna y Márquez, 2000).

Como sostienen Belmonte, Marino y Pereyra (2016), la realización de evaluaciones de políticas públicas tiene múltiples beneficios, entre ellos generar información confiable, útil, necesaria y oportuna del programa evaluado, realizar mejoras en el, ya que permite la retroalimentación y el aprendizaje a la luz de los resultados, aumentar la calidad de las intervenciones públicas y servicios, entre otros. Por lo tanto, se entiende que una mayor calidad y efectividad de un programa o política pueden generar mayores niveles de desarrollo dentro de una sociedad, llegando incluso a sentar las bases para futuras evaluaciones de políticas públicas a nivel regional.

A su vez, estos autores, sostienen que la evaluación de políticas públicas en Argentina es muy escasa. A nivel nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros creó en 2013 el Programa de Evaluación de Políticas Públicas para fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del estado en materia de evaluación. En este marco, la Jefatura brindó apoyos para el diseño e implementación de evaluaciones. Sin embargo, una mirada integral que evalúe el desempeño de los programas y planes del gobierno se encuentra, todavía, poco desarrollada en Argentina (Belmonte, Marino y Pereyra, 2016).

Esto lleva a plantear como *pregunta principal de investigación*: *¿Cómo se ha diseñado el Proyecto “Viajeras de la Vida” aplicado en el Penal de mujeres N°6 de Paraná “Concepción Arenal” en el periodo 2017-2020?*

Por lo tanto, en función de la pregunta de investigación, se entiende que el *objetivo general* de este trabajo es el de *evaluar el diseño del Proyecto*

*“Viajeras de la Vida” aplicado en el Penal de mujeres N°6 de Paraná “Concepción Arenal” en el periodo 2017-2020.*

Para ello, se plantean los siguientes *objetivos específicos*:

- Describir los criterios utilizados para definir la relevancia del problema por el cual se fundamenta el diseño y su relación con la pertinencia de los objetivos formulados en el proyecto.
- Describir la coherencia en la formulación de los objetivos del proyecto y las estrategias propuestas para alcanzarlos.

## **Justificación**

La formulación y evaluación de las políticas públicas es un área que se estudia dentro del campo de las Ciencias Políticas. En palabras de Luis F. Aguilar Villanueva (2011) las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público. Para el licenciado en Ciencias Políticas esta es una herramienta esencial que permite realizar un análisis completo de la realidad que se desee abarcar.

A su vez, se seleccionó el caso del Penal N°6 de Paraná para ser analizado ya que es un asunto de índole local, plausible de ser considerado desde la importancia del desarrollo de sectores vulnerados, teniéndose en cuenta la cuestión de género, y la articulación entre instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil. A su vez, la finalidad que poseen estas instituciones es que los internos, en situación de privación de su libertad, adquieran la capacidad de reinsertarse en la sociedad y comprender la ley, promoviendo, de esta manera, un orden público (Ley 27.375, 2017); por lo tanto, la formulación y evaluación de los diversos proyectos y programas aplicados dentro son importantes para el desarrollo de las personas privadas de su libertad.

Los estudios de políticas públicas o programas orientados a personas en situaciones de encierro son escasos en la región, por lo tanto, la presente investigación contribuye a la creación de insumos teóricos que pueden ser útiles para futuras evaluaciones y, a su vez, generar una mayor efectividad en la consecución de los objetivos de los programas.

### **Factibilidad de la investigación**

El planteamiento del problema en el presente trabajo, exige un análisis previo, acerca de si es o no posible su estudio. Rojas (2002) sostiene que “debemos tomar en cuenta la disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales que determinarán, en última instancia, los alcances de la investigación”.

En el caso del presente trabajo se puede afirmar que es factible de ser investigado ya que se posee accesibilidad, por un lado, a las fuentes bibliográficas, tanto teóricas, de donde se han extraído los principales enfoques que rigen el trabajo; como a leyes tanto nacionales como provinciales y demás documentos relevantes, suministrados por empleadas del Ministerio de Desarrollo Social.

Por otro lado, se tiene acceso a entrevistas con agentes claves en la formulación del proyecto, los cuales son quienes planificaron y coordinaron la intervención. A su vez existe un grado considerable de factibilidad por la predisposición de los miembros a contribuir con la investigación, lo cual le da mayor nivel de fluidez a los encuentros.

Por otro lado, al ser un tema que se abarca en la ciudad de Paraná no se poseen límites geográficos ni de recursos económicos a la hora de tener contacto con la problemática a estudiar.

## CAPÍTULO I: Estado de la cuestión

### 1. Antecedentes del tema a investigar

Dentro de la bibliografía sobre políticas públicas se analizaron cinco estudios, los cuales son clasificados en tres ramas para abordarlos.

La primera rama se concentra en la evaluación de diseño de una política pública de carácter nacional vinculada con el análisis de racionalidad y coherencia del programa nacional de microcréditos en Argentina. En la cual se analiza una tesis de Máster en Evaluación de Políticas Públicas, **“Evaluación de diseño del programa nacional de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social en argentina”** de la Lic. Iriana Ferreyra del año 2014. Es una investigación que tiene por objeto:

(...) valorar la racionalidad y coherencia en el diseño del Programa Nacional de Microcrédito (PNM) para la Economía Social en Argentina, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), prestando especial atención tanto a las necesidades sociales que constituyen el punto de partida de la política, como a la calidad de las estrategias seleccionadas por dicha política para dar respuesta a tales necesidades”. (Ferreyra, 2014:5)

Buscando, a su vez, “ofrecer una aproximación teórica para la evaluación del diseño de programas de la economía social” (Ferreyra, 2014:6). La autora profundiza en el caso del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito sosteniendo que:

la definición de los objetivos se enfatiza que la confianza y la responsabilidad social son valores que se procura desarrollar conjuntamente con el impacto económico buscado, y se establecen esquemas asociativos y cooperativos a fin de contribuir a la generación de capital social, explicitando que el impacto de los microcréditos excede los resultados económicamente medibles al impactar mayormente en el desarrollo humano y social, y en el desarrollo económico equitativo (Ley Nacional 26.117/06). (Ferreyra, 2014: 41-42)

Además, sostiene que las propuestas de microcrédito y de economía social constituyen una forma novedosa que consiste en la introducción del

microcrédito como parte de una política pública de promoción del autoempleo y la inserción social (Ferreyra, 2014).

Por otro lado, hace un recorrido en el desarrollo de la evaluación de políticas públicas de los programas de microcréditos en Argentina, donde se marca que éstas se han concentrado especialmente en evaluaciones de impacto social que procuran dar cuenta de los resultados; pero no así en evaluaciones de diseño, que han sido poco frecuentes entre los programas de microcrédito de las instituciones microfinancieras: “Las evaluaciones de diseño son mucho menos costosas que las evaluaciones de impacto y pueden ofrecer información relevante respecto de los obstáculos del programa para lograr los impactos deseados” (Ferreyra, 2014: 43).

Y, siguiendo esta línea, se remarca la necesidad de realizar evaluaciones de diseño de políticas públicas para mejorar la consecución de los objetivos en lo programático, donde se busque propiciar una verdadera instancia de desarrollo de una política pública, repercutiendo en su (re)diseño e implementación (Ferreyra, 2014).

La importancia de esta tesis radica en la metodología empleada para su análisis, con las variables de racionalidad y coherencia; y el área abarcada, es decir, la de políticas públicas orientadas a los microcréditos y la Economía Social, del cual deriva el proyecto que se analiza en el presente trabajo.

Dentro de una segunda rama, se ubica la evaluación de diseño de una política pública educativa a nivel provincial, con la tesis de grado en Ciencias Políticas de David Jonatán Manfredi, “**Evaluación de Diseño: Analizando racionalidad y coherencia en MESUPER**” del año 2019. En la cual se propone describir las características del Diseño de MESUPER dependiente del Consejo General de Educación (CGE) y de la Universidad Autónoma De Entre Ríos (UADER) en el periodo 2016 – 2017, la cual se selecciona por:

(...) ser una política pública educativa importante en la región, ya que tiene el objetivo de complementar políticas educativas mediante una red de trabajo que abarque todos los niveles y modalidades, es decir, que su propósito es organizar la oferta académica de educación superior en el territorio provincial. (Manfredi, 2019: 10)

Su relevancia se centra en la concepción de las políticas públicas y su evaluación por la metodología empleada, donde se utilizan las variables de racionalidad y coherencia, observando de qué manera es aplicada en un caso local reciente.

Por último, una tercera rama que se concentra en la evaluación de políticas públicas con perspectiva de género, haciendo énfasis en la relación que existe en la formulación y evaluación de programas y políticas con una perspectiva orientada en la consecución de equidad entre los géneros. Dentro de ella se ubica la tesis de Máster en Evaluación de Políticas Públicas, **“La política de salud sexual y reproductiva en mujeres privadas de su libertad en Paraguay: una evaluación de su efectividad en la penitenciaría de mujeres del Buen Pastor (Asunción)”** de Mirta Carolina Moragas Mereles del año 2011; y los artículos, por un lado, **“Ellas Hacen”: análisis de una política pública desde una perspectiva de género**”, de Melina Fernández y Rodo Pieruzzini Cid del año 2017; y por el otro, **“Capacidades estatales y coordinación interorganizacional en el diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de género: el caso del programa “Argentina Trabaja” y la línea programática “Ellas hacen”** que se encuentra en el libro del XII Congreso Nacional de Ciencia Política, “La Política en Balance: Debates y Desafíos Regionales” de la Sociedad Argentina de Análisis Político del año 2015, de quien no figura autoría.

En la tesis de Moragas Mereles, se plantea la importancia de la perspectiva de género dentro de la evaluación de las políticas públicas y las aplica a un análisis puntual de la evaluación de políticas dentro de una penitenciaría de mujeres en Paraguay. Ella define al género como:

(...) lo que en cada sociedad se atribuye a cada uno de los sexos, es decir, se refiere a la construcción social del hecho de ser mujer y hombre, a la interrelación entre ambos y las diferentes relaciones de poder subordinación en que estas interrelaciones se presentan. (Moragas Mereles, 2011: 30)

Esta posición social diferenciada se construye a partir de la asignación de papeles, espacios, características e identidades diferentes para cada persona, en razón de su sexo biológico, lo que da como resultado una situación diferenciada en términos de derechos, valores, oportunidades y



un código complejo que organiza y regula las relaciones entre los sexos. (Moragas Mereles, 2011:31).

Moragas sostiene que evaluar con perspectiva de género supone a grandes rasgos la posibilidad de medir la distinta situación de partida y diferentes necesidades de hombres y mujeres, para analizar cómo las políticas contribuyen a disminuir las desigualdades entre los sexos en función de las necesidades detectadas, e identificar hasta qué punto las mujeres participan en el diseño, implementación y evaluación de las políticas (Moragas Mereles, 2011).

Esta diferencia se plasma de manera particular dentro de las penitenciarías, los cuales se rigen por un modelo masculino, desde el diseño arquitectónico de las prisiones, hasta los reglamentos y manuales que explican su funcionamiento, esto bajo la justificación de que las mujeres representan un porcentaje significativamente menor de la población penitenciaria, lo cual tiene por resultado que la experiencia de encierro tenga para las mujeres significaciones y consecuencias no aplicables a los hombres (Moragas Mereles, 2011).

Por otro lado, en el artículo de la Sociedad Argentina de Análisis Político, citando a Scott J. (1986), se expone que

El enfoque de género considera que la posición de género, en interacción con la raza y la clase, se constituye en un principio ordenador jerárquico de la sociedad y sus organizaciones, en cuyo marco las mujeres y las temáticas asociadas al universo simbólico femenino tradicionalmente se han situado en posiciones de subordinación respecto a los varones. (Sociedad Argentina de Análisis Político [SAAP], 2015:2).

Por lo tanto, se aborda principalmente, el impacto diferencial de las políticas públicas en la vida de hombres y mujeres.

Se sostiene que la relevancia del programa analizado en dicho artículo, "Ellas Hacen", reside en el área de relaciones sociales que aborda: tratándose de una política pública que articula transferencia condicionada de ingresos con priorización de mujeres víctimas de violencia de género para la recepción de un beneficio no contributivo (SAAP, 2015). En el artículo se hace énfasis en como

la sumisión, la desvalorización y la falta de confianza como productos del padecimiento de situaciones de violencia hacia las mujeres se suelen traducir en mayores niveles de desocupación femenina, ausentismo de sus lugares de trabajo y/o pérdida del empleo y alejamiento de la carrera formativa y profesional lo cual afecta, entre otros fenómenos, a los derechos económicos (SAAP, 2015), “Así políticas públicas que articulen el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres con la problematización y desnaturalización de las situaciones de violencia de género se tornan fundamentales para poder superar material y simbólicamente dichas situaciones de inequidad y violencia socio cultural”. (SAAP, 2015: 2).

El Programa "Ellas Hacen" es una iniciativa proveniente desde el estado que busca coordinar en su implementación a distintas organizaciones estatales y estrategias de gestión para “(...) promover la ocupación laboral y la formación en el trabajo, la transferencia de ingresos, la autonomía económica de las mujeres y la superación de situaciones de violencia de género” (SAAP, 2015: 3), teniendo por objetivo la superación de la feminización de la pobreza, y la prevención y erradicación de la violencia de género.

Por lo tanto, se remarca en el artículo que:

El despliegue de las capacidades de las mujeres en tanto ciudadanas de un mundo de derechos y responsabilidades requiere de la construcción de una estructura de oportunidades desde miradas integrales, articuladas y multiactorales que será problematizada en términos de construcción de agenda pública y retomada en el diseño de una línea programática específica con perspectiva de género. (SAAP, 2015: 16)

Complementando lo anterior dicho, el artículo de Fernández y Pieruzzini Cid agregan que “el empoderamiento de las mujeres implica una alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género. También tiene que ver con la posibilidad de reconocerse como sujetos políticos” (Fernández y Pieruzzini Cid, 2017: 53). “El carácter multicausal de las desigualdades de género exige la elaboración de políticas integrales, siendo relevante y necesario afianzar políticas de cambio cultural para la totalidad de la población, y no solo hacia las mujeres” (Fernández y Pieruzzini Cid, 2017: 54). A su vez, los autores, consideran que,

si bien se han producido importantes avances con relación a la redistribución del ingreso y a la formulación de políticas sociales que reconocen derechos en Argentina, sigue siendo un tema pendiente a desarrollar en la agenda pública (Fernández y Pieruzzini Cid, 2017).

La relevancia de estos artículos se encuentra situada en la mirada de la evaluación de las políticas públicas teniendo en cuenta las problemáticas específicas que tiene una determinada población objetivo, en este caso partiendo desde la perspectiva de género.

## **CAPÍTULO II: Encuadre teórico para el abordaje de las políticas públicas**

### **2.1 Políticas Públicas**

La presente investigación es abordada desde el estudio de las políticas públicas, área de estudio dentro de las Ciencias Políticas. La aparición de este enfoque se atribuye al crecimiento del intervencionismo del Estado, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, con la aparición del Estado de Bienestar y un fuerte desarrollo de las ciencias sociales; tomando una mayor importancia a partir de los años sesenta del siglo XX, cuando los científicos sociales se interesaron por el estudio de la acción pública especialmente en Estados Unidos (Roth, 2010).

Roth (2009) establece como en el idioma inglés la ‘política’ se encuentra conceptualmente separada en tres términos: *polity*, *politics* y *policy*. La primera se refiere a la esfera política en general; *politics* corresponde a las actividades políticas realizadas para lograr el control del poder político, como los debates, movilizaciones, etc.; y, por último, *policy* designa a las consecuencias y actividades resultantes de la *politics*. “De modo que la *policy*, término que tiene en inglés el significado de curso de acción, de programa de acciones adoptadas por una persona, grupo o gobierno, o serie de principios sobre los cuales están basadas estas acciones, corresponde, combinado con el concepto de *public*, al proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública, es decir *public policy* o política pública” (Roth, 2009: 19). En los idiomas de raíces latinas no existe una distinción de conceptos tan clara como en el idioma inglés; sin embargo, el concepto de ‘política pública’ traduce perfectamente el concepto *public policy*, la cual es entendida como el curso de acción puesto en marcha por determinadas autoridades (Roth, 2009).

Las políticas públicas son definidas por Julio Franco Corzo, como se ha mencionado antes, como aquellas:

(...) acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos,

en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (Corzo, 2011:86)

Éstas se encargan de estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público. Luis F. Aguilar Villanueva (2010), quien estudia las políticas públicas en América Latina, considera que este tipo de políticas son un instrumento para mejorar la acción gubernamental favoreciendo a la sociedad y generando niveles de eficacia, eficiencia administrativa y de legitimidad gubernamental. “En común se encuentra, podría afirmarse, el interés explicativo y la preocupación por la utilidad para los gestores públicos y para la sociedad de los instrumentos que el gobierno pone en marcha para dar respuesta a necesidades y problemas de tal sociedad” (Ferreyra, 2014: 19).

A su vez, las políticas públicas pueden expresarse de diferentes formas y englobar una amplia categoría de objetos tales como planes, programas, proyectos, medidas, normas, intervenciones en una materia específica, etc. (Ferreyra, 2014). “Las políticas públicas pueden estar inscritas además en planes y/o programas, que son procedimientos a ser aplicados para obtener un fin propuesto” (Moragas Mereles, 2011: 37)

Ferreyra (2014) propone en su tesis las definiciones planteadas por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de Madrid (AEVAL) donde se expresan las diferencias entre políticas, planes y programas.

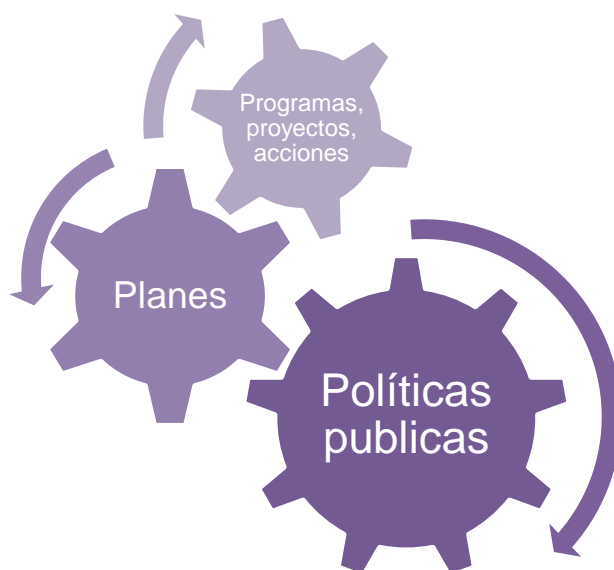
La articulación de las políticas suele realizarse, en un primer despliegue a través de planes y en un despliegue más detallado a través de programas, proyectos y hasta acciones públicas que no alcanzan siempre un grado tan estructurado de articulación. (AEVAL, 2010: 50)

Los planes son elementos instrumentales estratégicos que articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Son, junto a las leyes, los instrumentos y medidas que despliegan, en un primer nivel los idearios de gobierno. El énfasis de los planes está tanto en los resultados como en los impactos. Según se trate de planes marco o estratégicos o planes operativos, sus indicadores deberán adaptarse a un nivel u otro. (AEVAL, 2010:50)

Los programas son elementos instrumentales y operativos en los que se despliegan los planes. En general, un programa es un conjunto de

intervenciones homogéneas reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan o de una política pública. (AEVAL, 2010: 50).

### **Cuadro 1: Políticas públicas**



**Fuente: Elaboración propia**

## **2.2 Diseño de políticas públicas**

Como se ha mencionado anteriormente, para Julio Corzo (2012), las políticas públicas son aquellas acciones de gobierno con objetivos de interés público que se formulan a través de una determinada metodología para la atención de problemas públicos concretos. Para lo cual, este autor, presenta diversos enfoques respecto al ciclo de vida de las políticas públicas; él distingue al menos cuatro momentos analíticos: la gestación, el diseño o formulación, la implementación y la evaluación de impacto.

En su libro “Diseño de políticas públicas” (2012), se centra, justamente, en el segundo momento planteado. En la fase de diseño de la política pública, los encargados de realizarla analizan detalladamente el problema público que se detecta en la fase de gestación, buscando soluciones viables a nivel legal, económico, administrativo y político para resolverlo (Corzo, 2012).

De ahí que Corzo propone 5 etapas para diseñar una política pública viable:

### Cuadro 2: Diseño de Política Pública

Diseño de Política pública				
I. Análisis del problema	II. Análisis de soluciones.	III. Análisis de factibilidad.	IV. Recomendación de política pública	V. Plan de acción de política pública.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entender el problema publico</li> <li>- Cuantificación</li> <li>- Análisis causal</li> <li>- Enfoque 80/20</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer los objetivos y población potencial</li> <li>- Realizar una lluvia de ideas</li> <li>- Análisis de acciones actuales y mejores prácticas</li> <li>- Seleccionar las mejores soluciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar un análisis de factibilidad</li> <li>- Integrar el análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de política pública</li> </ul>	Proveer información relevante para la toma de decisiones de la política pública	Escribir un plan de acción de la política pública

**Fuente: Elaboración propia en base a la clasificación realizada por Corzo (2012)**

Los cuales serán desarrollados a continuación para una mejor comprensión de la fase de diseño y planificación de la política pública:

#### **I. Análisis del problema público**

Una de las características principales a la hora de definir una política pública es que deben responder a un problema público claro y delimitado (Corzo, 2012). Según este autor, el problema se encuentra definido a través de los siguientes elementos:

- a. Debe afectar a un gran número de personas y que tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que no están directamente relacionadas con el problema.
- b. Es una situación que produce insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de una solución pública.
- c. Un problema social reconocido políticamente como público.

A su vez, se debe hacer una cuantificación del problema público, ya que permite conocer: el número de personas afectadas por el problema; las áreas geográficas en las que se manifiesta; y los costos que ha generado el problema público.

Por otro lado, el análisis causal es, según Corzo (2012), el paso más importante en la etapa de análisis del problema, debido a que las soluciones que se plantean deben estar enfocadas en atacar las causas del problema. Las causas de un problema público pueden obtenerse de muchas fuentes, Corzo (2012) propone que se tenga en cuenta el análisis de los afectados; el análisis de expertos académicos y expertos servidores públicos; y por último, el análisis económico. Decidir qué causas del problema público se van a atacar define prácticamente la política pública propuesta.

Por último, el autor propone la utilización del Enfoque 80/20, el cual se basa en el principio de que una "minoría" de causas o esfuerzos generan la mayoría de las consecuencias o resultados. Éstas son las causas que se deben considerar en el diseño de la política pública para generar más resultados con menos recursos, siendo una herramienta muy útil en la selección de las causas más importantes que generan problemas.

## **II. Análisis de soluciones**

El primer paso para crear una solución de política pública es establecer claramente el objetivo, para lo cual se debe escribir de forma clara el objetivo de la solución de política pública que se está buscando, es necesario especificar la población potencial, la cual será la base para establecer la población objetivo. La población potencial refiere a todas las personas que son afectadas por el problema público, esta información se puede obtener a través de la cuantificación de afectados realizada anteriormente en la cuantificación del problema (Corzo, 2012).

Una vez definido el objetivo y la población potencial es necesario realizar una lluvia de ideas para proponer soluciones creativas, esta es una herramienta de trabajo grupal que facilita el surgimiento de nuevas ideas sobre



un tema o problema determinado. Una vez finalizada, se evalúan las respuestas y se agrupan con conceptos similares (Corzo, 2012).

Después de la realización de la lluvia de ideas, es necesario saber qué soluciones se han implementado para problemas similares anteriormente. Corzo (2012) propone que se realicen dos análisis: uno de prácticas actuales y uno de mejores prácticas de políticas públicas.

El próximo paso para encontrar soluciones creativas de política pública es seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos, se debe realizar un análisis del presupuesto que se requiere para cada una de las alternativas; este tiene que estar dividido en costo de inversión y en costos de operación (Corzo, 2012).

Por último, del total de los afectados del problema es necesario seleccionar a una población objetivo, la cual es la población a la que la política pública está en condiciones de atender y que cubre una serie de características específicas. En caso de que la política pública pueda beneficiar a todos los afectados por el problema público, la población potencial será la misma que la población objetivo (Corzo, 2012).

### **III. Análisis de factibilidad**

Este punto hace referencia sobre la probabilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales de un entorno específico. El análisis de factibilidad requiere del trabajo conjunto de especialistas y tener un carácter multidisciplinario.

La propuesta de Corzo (2012) es realizar seis análisis de factibilidad, denominados "filtros de factibilidad": presupuestal; socioeconómico; legal; político; ambiental; y administrativo.

#### **IV. Recomendación de política pública**

En este punto Corzo (2012) propone la realización de un documento de análisis y recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública, esto es un informe de hechos con una valoración y una interpretación del analista de políticas públicas.

Su propósito es proveer información relevante para la toma de decisiones, por lo tanto, para que este sea efectivo debe:

- Explicar por qué el problema es importante y por qué se necesita tomar una decisión (Corzo, 2012)
- Suministrar los hechos esenciales y la información de apoyo con sólida evidencia técnica y empírica (Corzo, 2012)
- Describir y recomendar un curso de acción claro (Corzo, 2012)

#### **V. Plan de acción de política pública**

En este último paso se presenta el plan de acción, en el cual se expresa de forma clara y detallada, las acciones clave a llevar a cabo en la implementación de la política pública, es decir, se sitúan en el paso intermedio entre el diseño y la implementación de la misma y se realiza una vez que se ha seleccionado la mejor alternativa de política pública (Corzo, 2012). Este autor remarca que es de suma importancia que el plan de acción presente de forma precisa las actividades y las consideraciones más importantes para su implementación. Así, el equipo encargado de ejecutarla cuenta con las bases para llevar adelante el plan de implementación.

#### **2.3 Evaluación de políticas públicas**

Teniendo en cuenta esto, el presente trabajo se analiza desde la evaluación de las políticas públicas, la cual se define como:

Un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto

de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales (...) El análisis de políticas públicas se ha centrado en el estudio de las fases de formación de las políticas y programas, teniendo como objetivo producir información útil para la toma de decisiones. (Osuna y Márquez, 2000: 2).

Osuna y Márquez (2000) explican que no es fácil determinar cuándo se comenzó a utilizar la evaluación como técnica de análisis de políticas y programas públicos; señalan que algunos autores proponen a Alfred Binet como pionero en este campo, quien en 1904 encargó un estudio para el Ministro de la Instrucción Pública Norteamericana introduciendo el comienzo de la psicología experimental y del experimentalismo como enfoque científico para la Administración Pública; por otro lado, otros investigadores proponen sus inicios en la década de 1930, con la creación de programas en ámbitos educativos y de salud pública.

Especialmente tras la II Guerra Mundial, la aplicación de técnicas de investigación social se desarrolló rápidamente, particularmente tras la repercusión de los programas de bienestar social y al final de los años 50, donde la evaluación de programas se encontraba consolidada en Estados Unidos y empezaba a emerger en Europa y otros países industrializados con menor intensidad; llegando a países menos desarrollados de la mano de programas de Naciones Unidas” (Osuna y Márquez 2000), consolidándose como área de investigación especialmente durante 1960 y 1970 con la aparición de bibliografía, textos y manuales formativos, foros de debate académicos y políticos, y publicación de revistas y boletines especializados (Osuna y Márquez, 2000).

Los autores, Osuna y Márquez (2000), proponen sintetizar las variantes de la evaluación de política pública según el criterio que se utilice. Los autores los clasifican en cuatro:

En un primer lugar, según quién evalúa, habrá evaluaciones internas y externas: “La evaluación puede realizarse internamente, por personal del programa o por personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo, o externamente, por especialistas externos contratados por la Administración” (Osuna y Márquez, 2000: 17). A su vez, Bustelo Rueda sostiene que hay

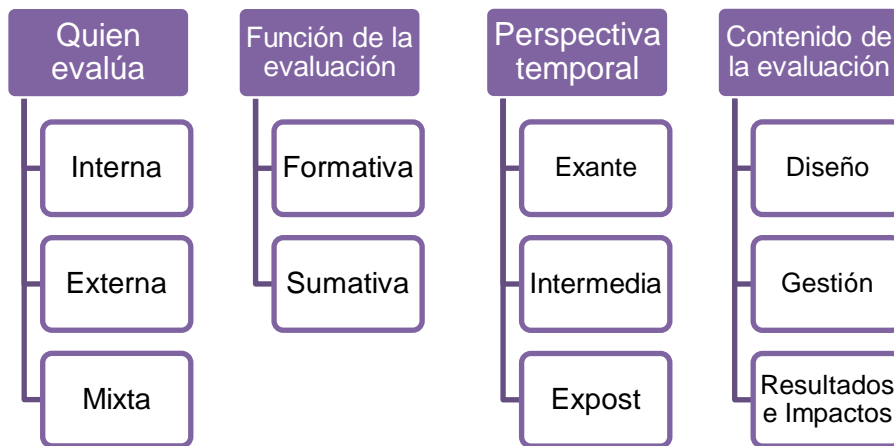
evaluaciones que pueden realizarse de manera mixta, la cual consiste en: “dividir el proceso de evaluación y realizar alguna parte de forma interna y otra externa” (Bustelo Rueda, 2001: 13), esto puede ser, por ejemplo, diseñar la evaluación internamente y ejecutarla externamente o, por el contrario, contar con asesores externos y ejecutarla internamente.

La segunda clasificación se da según la función de la evaluación, esta será formativa cuando su prioridad sea la de ofrecer información para mejorar la intervención en estudio, y, será sumativa si su objetivo es recolectar información sobre si se debe de continuar o suspender un programa (Osuna y Márquez, 2000).

Una tercera clasificación se da según la perspectiva temporal, “hace referencia al momento en que se va a llevar a cabo la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha del programa” (Osuna y Márquez, 2000: 19). Éstas se dividen en: evaluaciones exante, intermedias o expost, “las primeras se realizan en forma previa a la implementación del programa, las segundas mientras el programa se aplica y las últimas una vez que el mismo ha finalizado” (Ferreira, 2014: 25).

En la última clasificación se encuentran divididos según el contenido de la evaluación. En un primer lugar está la evaluación conceptual o de diseño que busca analizar el diseño y la formulación del programa, específicamente en su racionalidad y coherencia. Por otro lado se halla la evaluación del proceso de aplicación y gestión la cual analiza de qué manera se implementa la política o programa y los aspectos que influyen en la puesta en marcha de las actuaciones que llevarán a la ejecución física y financiera de los programas. Por último, la evaluación de resultados e impactos busca conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos, si está alcanzando los parámetros o criterios de valor definidos, y a qué coste se consiguen (Osuna y Márquez, 2000). Para sintetizar la conceptualización anterior se elaboró el siguiente gráfico:

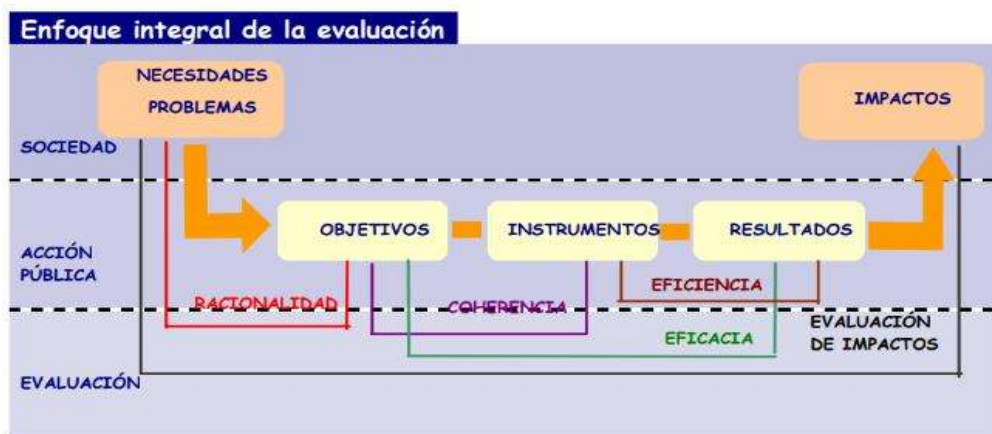
**Cuadro 3: Clasificación de la evaluación de las políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, para guiar el presente trabajo se utiliza el concepto propuesto por Osuna y Márquez (2004: 3) de **evaluación integral** la cual se entiende como: “una visión integral donde la evaluación se realiza en todas las etapas del diseño de programas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, el proceso de aplicación del programa y sus resultados”.

**Cuadro 4: Enfoque integral de la evaluación de políticas públicas**



Fuente: Osuna y Márquez en el libro: “Guía para la evaluación de políticas públicas” (2000: 22)

La función principal de la evaluación de políticas públicas es la de producir información útil, de manera que le sirva a todos los que participan del programa, especialmente a sus destinatarios (Osuna y Márquez, 2000). Pero los autores también remarcan la existencia de otras funciones importantes, tales como:

- La evaluación como control administrativo, de legalidad y financiero
- La evaluación para la racionalización de la toma de decisiones públicas
- Evaluación como medio para la formación de los implicados en el programa
- Evaluación como generadora de información
- Evaluación como técnica de reforma de las prácticas de la Administración (Osuna y Márquez, 2000).

#### **2.4 Evaluación de diseño de políticas públicas**

En este estudio, la atención se centrará en la evaluación de diseño. En este tipo de evaluación se analizan y revisan los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que se articula (Osuna y Márquez, 2000). En palabras de Bustelo Rueda:

los aspectos que trata este tipo de evaluación tienen que ver con si el programa está bien fundamentado, si está basado en un buen análisis de la realidad, si las metas y objetivos están bien formulados, definidos, jerarquizados, especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos los humanos y su organización), si está explicitada una metodología de intervención, si se han diseñado y adecuados los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y objetivos de la institución o instituciones que lo formulan, ejecutan y evalúan, etc. (Bustelo Rueda, 2001, p. 111).

Este tipo de evaluación se remite a la instancia de planificación de la política, donde toda intervención pública inicia con un diagnóstico respecto de la problemática objeto de la intervención (Ferreira, 2014).

Por lo tanto, la evaluación de diseño se puede conceptualizar como aquella que trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado,

constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto en su configuración interna como en relación con otras políticas y programas (Osuna y Márquez, 2000).

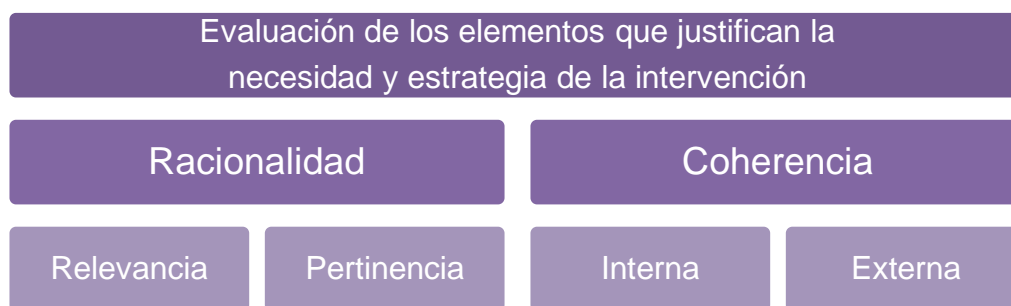
Para la evaluación de los elementos que justifican la necesidad y estrategia del programa se lo analiza en torno a dos variables: a) la racionalidad, y b) la coherencia. Las cuales se encuentran compuestas, por un lado, la racionalidad, por la relevancia y la pertinencia; y, por el otro, la coherencia interna y externa.

La racionalidad comprende el análisis de la relevancia y pertinencia del programa. Se establece la relación entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa, y para la población objetivo específica que se busca abarcar, con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas (Osuna y Márquez, 2000). Como se mencionó anteriormente, se encuentra compuesta por dos elementos, por un lado la relevancia: “Consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa” (Osuna y Márquez, 2000: 31). Y, por otro, la pertinencia: “Consiste en la evaluación de la calidad y adecuación de la definición de los objetivos” (Osuna y Márquez, 2000: 31).

A su vez, la coherencia se conceptualiza como la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para alcanzar esos objetivos (Osuna y Márquez, 2000). Sus dos niveles de análisis son, la coherencia interna “evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas” (Osuna y Márquez, 2000: 31); y la coherencia externa: “Análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio” (Osuna y Márquez, 2000: 31).

Para simplificar la conceptualización anterior se elaboró el siguiente gráfico:

### **Cuadro 5: Elementos de la evaluación de diseño**



Fuente: Elaboración propia

### **2.5 Perspectiva de género y su relación con las políticas públicas**

El proyecto “Viajeras de vida” se encuentra desarrollado desde la perspectiva de género, que lo rige como uno de sus ejes. La perspectiva de género como tal tiene por uno de sus fines: “contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres” (Lagarde, 1996: 1). Es decir, esta perspectiva analiza las posibilidades y configuraciones de vida de las mujeres y los hombres; el sentido de sus vidas, sus expectativas, oportunidades y las complejas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar (Lagarde, 1996).

Esta autora sostiene que el enriquecimiento de esta perspectiva de análisis se ha dado a través de un proceso abierto de creación teórico-metodológica, de construcción de conocimientos e interpretaciones y prácticas sociales y políticas: “Década a década, año tras año, mujeres de una gran diversidad de países, culturas, instituciones, organizaciones y movimientos, se han identificado entre sí y han contribuido a plantear problemas antes inimaginados” (Lagarde, 1996: 4)

Por lo tanto, dentro de los análisis que se enmarcan dentro del enfoque de género o perspectiva de género proponen una nueva mirada de la realidad, que se instituye como un mecanismo que permite desentrañar aquellos aspectos



como la construcción de roles o estereotipos de género; dando cuenta de cómo se establecen y limitan las potencialidades humanas de las personas, al reprimir los comportamientos según el pensamiento binario mujer-varón, que se instalan en la sociedad generando prácticas concretas (Fernández y Peruzzini Cid, 2017).

Siguiendo esta línea, en palabras de Moragas Mereles (2011:33), la perspectiva de género implica: “por un lado una mirada crítica a la visión del mundo basada únicamente en lo masculino y, por otro lado, implica una resignificación de la realidad social, de la historia, de la cultura, de la economía y de las políticas públicas”. Por lo tanto, se trata, en definitiva, de reconocer y analizar las relaciones sociales y las políticas públicas para proponer acciones concretas que eliminen desigualdades (Moragas Mereles, 2011).

A su vez, Teresa Incháustegui Romero, también resalta la necesidad de introducir esta perspectiva dentro de la formulación de las políticas públicas:

La perspectiva de género en políticas públicas se traduciría en introducir la cuestión de la equidad entre los sexos no sólo en los métodos de análisis y de diagnóstico de la realidad social, que sirven de base para la elección y formulación de aquéllas, sino también en los procedimientos de evaluación, reprogramación y desempeño global de las mismas. Y lo que es más importante, en los mecanismos institucionales, formales e informales, que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de cargas sociales entre los sexos, tanto en lo que toca a las estrategias y programas de política económica como a las políticas sociales, la política de derechos y la distribución de poder. (Incháustegui Romero, 1999: 86).

Se plantea la necesidad de institucionalizar la perspectiva de género para desplegar un nuevo paradigma de política pública con su correspondiente desarrollo específico de herramientas de carácter teórico-conceptual, metodológico y operativo.

Dentro del artículo de SAAP (2015), se trae el aporte desde la teoría feminista de Misra y Akins (1998), quienes se enfocan en las condiciones estructurales del Estado, y como es éste el que limita o posibilita oportunidades y derechos a las mujeres; prestando atención, a su vez, a los sujetos reales que componen el colectivo de mujeres y las diferencias de recursos que ellas poseen a la hora de accionar. Su aporte es interesante debido a que plantean

la necesidad de analizar en profundidad los contextos locales donde la acción se despliega para la creación de políticas o programas.

## **2.6 Mujeres privadas de libertad**

Por último, este trabajo se desarrolla analizando una realidad específica, esta es la de las mujeres privadas de libertad, es decir, aquellas que se encuentran transitando un proceso penal dentro de una penitenciaría o cárcel. Según el Artículo 1º de la Ley Nacional 27.375<sup>2</sup> de ejecución de la pena privativa de la libertad, esta tiene por objetivo:

lograr que el condenado adquiera la capacidad de respetar y comprender la ley, así como también la gravedad de sus actos y de la sanción impuesta, procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad, que será parte de la rehabilitación mediante el control directo e indirecto. (Ley 27.375, 2017)

Ahora bien, Moragas Mereles sostiene que existe una cierta diferencia en cómo transitan por esto los hombres y las mujeres:

La pena privativa de libertad es en sí misma violenta y perversa para todas las personas. Sin embargo, la privación de libertad de las mujeres presenta características diferenciadas por su condición de género, que tiene por resultado que la experiencia de encierro tenga para las mujeres significaciones y consecuencias no aplicables a los hombres (Moragas Mereles, 2011:49)

Laurana Malacalza e Ines Jaureguiberry (2010) afirman que para analizar las realidades que estas mujeres transitan es necesario analizar tanto su contexto socio económico, histórico y cultural, como las estructuras de opresión donde están insertas las mujeres detenidas; “abordar el tema carcelario desde una perspectiva de género implica necesariamente una reflexión sobre las violencias que sufren las mujeres detenidas” (Malacalza y Jaureguiberry, 2010:2). Ellas sostienen que la mayoría de las mujeres que están acusadas o han sido condenadas por haber cometido un hecho caracterizado por la ley como delito, han sido previamente víctimas de violencia física y/o sexual.

---

<sup>2</sup> Modificación de la ley nacional 24.660

“Asimismo, son en su mayoría pobres, desempleadas, han recibido escasa educación formal y han permanecido ajenas a cualquier tipo de política social de carácter inclusivo” (Malacalza y Jaureguiberry, 2010:2). La falta de empleo, la precariedad laboral, los ingresos insuficientes, las dificultades en infraestructura y vivienda son parte de un fenómeno que propicia el empobrecimiento material de las mujeres, el empeoramiento de sus condiciones de vida y la vulneración de sus derechos fundamentales. También abordan el hecho de las diferencias existentes comparando la violencia carcelaria mediante patrones de violencia de género, porque se reproduce el contexto general de control masculino, donde se tiende a exacerbar la violencia como herramienta de resolución de conflictos, y apartar a la víctima de sus redes de contención.

Según los estudios en conjunto de la Cornell Law School's, la Defensoría General de la Nación de la República Argentina y la Universidad de Chicago: “Las mujeres que cometen estos delitos por razones económicas tienden a ser pobres, poco educadas y madres a una edad muy temprana. Asimismo, son más propensas a ser jefas de hogar”. (Cornell Law School's y otros, 2013: 22).

Asimismo, Bascary (2008) sostiene que, dentro de los penales la realidad que se da es el resultado de que la visión cultural de que la criminalidad se asocia culturalmente con la masculinidad, esto se debe a que el número de detenidas mujeres ha sido históricamente inferior al de la población masculina, y, como consecuencia de ello, las leyes y programas que abarcan la subjetividad de la mujer no alcanzan a cubrir las necesidades y particularidades que ellas poseen a la hora de transitar un proceso penal.

Según las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, en la regla número 46, se establece que las autoridades penitenciarias tienen la responsabilidad de elaborar y ejecutar programas integrales de reinserción, que tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, donde sean acompañadas durante el período anterior y posterior a la puesta en libertad (Reglas de Bangkok, Res. 65/229, 2011).

### **CAPÍTULO III: Encuadre metodológico**

A partir del objetivo planteado, que es poder *evaluar el diseño del proyecto “Viajeras de la Vida” aplicado en la Unidad Penal Nº6 de Paraná*, la metodología constará de una caracterización y evaluación del diseño de políticas públicas aplicadas en el proyecto Viajeras de la Vida el periodo 2017-2020, teniendo en cuenta su racionalidad y coherencia, tanto interna como externa.

Este trabajo se caracteriza por ser de carácter descriptivo: “Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Sampieri y otros, 2010:80), los cuales son de utilidad para medir de manera precisa los fenómenos estudiados. A su vez, este tipo de investigación se dará en un momento dado, es decir, será de carácter transversal, “(...) su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (Sampieri y otros, 2010: 151).

El análisis del proyecto corresponde a un estudio de caso. Según Marradi, Archenti y Piovani (2012) un estudio de caso se basa en un diseño de investigación que se orienta al análisis de las relaciones entre muchas propiedades concentradas en una sola unidad. Según la tipología de Robert Stake, a partir del propósito del investigador, la presente investigación consta de un estudio de caso de tipo instrumental, es decir, “el caso cumple el rol de mediación para la comprensión de un fenómeno que lo trasciende. El propósito de la investigación va más allá del caso; este es utilizado como instrumento para evidenciar características de algún fenómeno o teoría” (Marradi, Archenti y Piovani 2012: 241).

Para el abordaje de este trabajo, se recurrió a fuentes documentales como leyes y documentos públicos del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos y entrevistas semi estructuradas a agentes claves que se encuentren trabajando sobre temas afines a la problemática para acceder a los elementos omitidos en los documentos revisados. Las mismas son de carácter individual, y Sampieri las define como: “(...) una reunión para conversar e intercambiar información

entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (Sampieri y otros, 2010), y se hicieron a las coordinadoras del Proyecto “Viajeras de la Vida”, trabajadoras del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos, ellas son: Malena Romero, empleada de la Dirección de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos; y la planificadora del proyecto que prefirió aparecer con sus iniciales, SB, quien también trabaja en el Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos.

### **3.1 Selección de los casos/ Tipo de muestreo**

La muestra se compone por miembros con roles clave en el diseño e implementación de la política pública, además de los documentos brindados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Entre Ríos. La muestra es seleccionada de manera intencional y dirigida, aprovechando los recursos disponibles recabados a través de informantes claves en la formulación del proyecto.

### **3.2 Técnicas de recolección de datos**

Para realizar la presente investigación se utilizan las entrevistas tanto individuales como grupales como técnica de recolección de datos. Estas entrevistas se articulan en un carácter de tipo semi estructurado, las cuales se basan en una guía de preguntas donde el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información (Sampieri y otros, 2010). Las entrevistas brindan un tipo de información detallada de la mano de actores que se encuentran involucrados en la temática a tratar, y se realizarán a los actores clave que diseñaron el proyecto. Acerca de las entrevistas como técnica de recolección de datos, Mendicoa (2006) sostiene que su importancia radica en la profundidad de la información que se puede recabar, donde el espacio que se produce entre el

entrevistador y el informante se dirige a la comprensión de las perspectivas de los entrevistados respecto a la realidad en la cual trabajan o se desenvuelven.

Por otro lado, se realiza un análisis documental de datos a partir de la documentación facilitada por la Secretaría de Economía Social y la Dirección de Microcréditos del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos.

### **3.3 Procedimientos de recolección de datos**

La recolección de datos del presente trabajo para analizar el diseño del Proyecto Viajeras de la Vida según la racionalidad y la coherencia que guían la formulación de política pública será realizada a través de entrevistas semiestructuradas a los principales referentes y actores clave que diseñaron el proyecto.

Las entrevistas se complementan con documentos de la Secretaría de Economía Social, la Dirección de Microcréditos y la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos, los cuales posteriormente procederán a un análisis de índole documental.

**Cuadro 6: Procedimientos de recolección de datos**

<b>Racionalidad</b>	<b>Relevancia</b>	Análisis documental	Proyecto: 'La problemática que se intenta abordar'/ 'Diagnóstico'/ 'Destinatarias'/ 'Cantidad de personas destinatarias directas' Proyecto de economía social en contextos de encierro - Dirección de Microcréditos y Economía Social
		Entrevista	Malena Romero. Empleada de la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de E. Ríos SB. Empleada del Ministerio de Desarrollo Social de E. Ríos.
	<b>Pertinencia</b>	Análisis documental	Proyecto: 'Objetivos específicos'

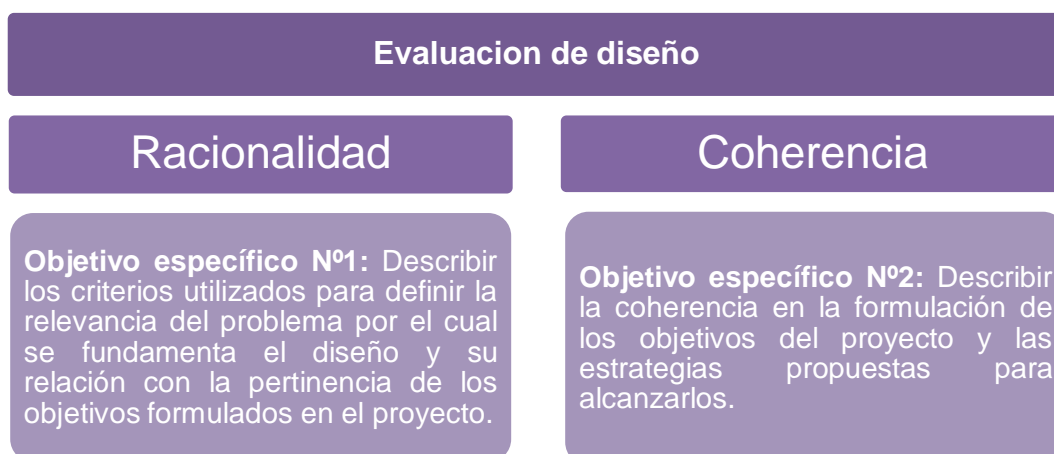
		Entrevista	Malena Romero. Empleada de la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de E. Ríos. SB. Empleada del Ministerio de Desarrollo Social de E. Ríos.
<b>Coherencia</b>	<b>Interna</b>	Análisis documental	Proyecto: 'Objetivo general'/ 'objetivos específicos'/ 'metas'
		Entrevista	Malena Romero. Empleada de la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de E. Ríos. SB. Empleada del Ministerio de Desarrollo Social de E. Ríos.
	<b>Externa</b>	Análisis documental	Proyecto y otros programas vigentes Leyes nacionales
		Entrevista	Malena Romero. Empleada de la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de E. Ríos. SB. Empleada del Ministerio de Desarrollo Social de E. Ríos.

**Fuente: elaboración propia.**

### **3.4. Plan de tratamiento y análisis de datos**

Para el tratamiento y análisis de datos de la presente investigación se utiliza la metodología de análisis del diseño de una política pública del libro “Guía para la evaluación de Políticas Públicas” redactado por Osuna y Márquez en el año 2000. Las variables que se utilizan son: a) la racionalidad y b) la coherencia.

### **Cuadro 7: Objetivos Específicos y su vinculación con el diseño**



**Fuente: Elaboración propia.**

Para el análisis de la información, se plantea una matriz al final de cada objetivo específico que reúne todos los elementos a analizar en forma de preguntas y agrupándolas según los criterios e indicadores de evaluación correspondientes.




La presentación de esta información será de manera sintética, combinando un cuadro dicotómico (sí/no) sobre las preguntas planteadas, los indicadores y un diagrama de semáforo como instrumento de valoración, desarrollado por la Fundación Meniños, (2009); donde se catalogan los indicadores en tres colores: rojo, amarillo y verde. Esta asignación por parte del evaluador no es de manera arbitraria, sino que se sustenta en una serie de indicadores observables que justifican dicha asignación (Fundación Meniños, 2009). Esta técnica sirve para observar y contrastar de manera rápida y sintética la relación que existe entre las variables y elementos sugeridos por la teoría y el proyecto analizado.

Este diagrama de semáforo posee beneficios prácticos ya que una de las principales utilidades de este instrumento es la orientación en la toma de decisiones (Fundación Meniños, 2009). Mediante este instrumento se identifican con rojo los elementos que no se encuentran cumpliendo con los indicadores, en amarillo los que cumplen en parte, y, en verde, los que si los cumplen, permitiendo jerarquizar el estado de los indicadores en los tres



niveles, llamando la atención en aquellos que se encuentran inacabados (Ferreyra, 2014).

**Cuadro 8: Modelo para la presentación de la información**

Evaluación de Racionalidad / Relevancia				
Preguntas	Sí	No	Indicadores	Valoración
...	X		...	  

Fuente: Elaboración propia en base a Ferreyra (2014) y Fundación Meniños (2009)

## PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO

Para la consecución del primer objetivo específico se utilizó el concepto de racionalidad propuesto por Osuna y Márquez:

Implica el análisis de la relevancia y pertinencia del programa. Es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada) con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas (Osuna y Márquez, 2000: 31).

1. **Relevancia.** Su objetivo esencial es analizar la calidad y veracidad del diagnóstico. Para evaluar la calidad del diagnóstico se deben revisar los siguientes elementos:

**1.1 Definición y jerarquía de las necesidades:** El objetivo de la evaluación del diagnóstico es conocer hasta qué punto se han identificado adecuadamente las características de los mismos: problemas, potencialidades y población objetivo constituyendo un factor fundamental la delimitación correcta de la población objetivo a la que va dirigida el programa (Osuna y Márquez, 2000).

**A. El apropiado establecimiento de problemas y fortalezas,** es decir, que los mismos sean:

- a) Explícitos, claramente resaltados como tales.
- b) Conceptualmente claros, no permitiendo dudas ni ambigüedades.
- c) Rigurosos, proporcionando una imagen "fiel" de la situación de la población objetivo sobre la que se pretende intervenir.
- d) Completos, para caracterizar exhaustivamente la realidad objeto de intervención.
- e) Las necesidades que se presentan en el proyecto deben aparecer cuantificadas o mensurables.
- f) Deben especificarse las fuentes de información y los trabajos de investigación realizados sobre los que se basa el diagnóstico.

**B. Población objetivo:** hace referencia a la delimitación del grupo que reúne las características apropiadas para su participación en el proyecto teniendo en cuenta la motivación e interés del mismo para asegurar su colaboración en el desarrollo de la intervención. La población objetivo puede estar compuesta por un grupo de personas, organizaciones y condiciones (físicas, financieras, geográficas y políticas) sobre las que se busca influir (Osuna y Márquez, 2000). Los aspectos a evaluar en este punto son:

- a) Comprobar si se ha realizado un "estudio de necesidades".
- b) Cuantificación, en términos absolutos o relativos, de la población objetivo.
- c) Verificar si se han determinado las características de la población objetivo.
- d) Evaluación de la cobertura prevista.

## **1.2 Análisis del contexto socioeconómico:** hace referencia a

Todos los elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de la intervención y que afectan a la misma de forma directa e indirecta (...), es la parte de la realidad que conforma las condiciones externas del programa, cuyas variables afectan a su ejecución y sobre las cuales los planificadores y gestores no tienen un control directo, pero que necesariamente hay que sopesar para garantizar el éxito de la intervención” (Osuna y Márquez, 2000: 36).

2. **Pertinencia:** consiste en el análisis de la calidad en la formulación de los objetivos del proyecto. Para realizar la evaluación de la calidad de los objetivos se debe de analizar:
- Que las expresiones y verbos utilizados indiquen claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta medible y observable.
  - Que se haya establecido una sola meta o fin.
  - Que los objetivos sean claros y concretos.
  - Que se haya especificado un solo resultado o producto para cada actuación concreta.
  - Que se hayan previsto unas fechas de consecución de los objetivos.

Se dará respuesta a las siguientes preguntas:

**Cuadro 9: Preguntas para la evaluación de la Racionalidad**

Racionalidad	
<b>Relevancia</b>	<p><b>Los problemas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>¿Se han explicitado los problemas principales siendo sencilla su extracción de la planificación del proyecto?</li> <li>¿Se encuentran conceptualmente claros los problemas sin ambigüedades en su contenido?</li> <li>¿La definición de los problemas es rigurosa? ¿Ofrecen una imagen fiel de la situación de la población objetivo?</li> <li>¿Es exhaustiva la caracterización de la realidad objeto de la intervención?</li> <li>¿Las necesidades que conforman el problema aparecen cuantificadas o son mensurables?</li> <li>¿Se especifican las fuentes de información utilizadas? ¿Y los trabajos de investigación en los que se basa el diagnóstico?</li> </ol> <p><b>La población objetivo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>¿Se realizaron estudios para la determinación de la población objetivo?</li> <li>¿Ha sido cuantificada la población objetivo? ¿En términos absolutos o relativos?</li> <li>¿La población objetivo ha sido caracterizada de modo exacto?</li> <li>¿La población objetivo ha sido establecida, en términos de cobertura, de modo congruente con el diagnóstico?</li> </ol> <p><b>El contexto</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>¿Se utilizaron estudios de contexto socio-económico</li> </ol>

	externo?
<b>Pertinencia</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Los objetivos son claros y concretos sin dejar dudas sobre su significado?</li> <li>2. ¿Los objetivos son claros respecto de los compromisos asumidos? ¿Queda de manifiesto el rol que desempeñarán los poderes públicos mediante el proyecto?</li> <li>3. ¿Los objetivos son fácilmente traducibles en términos operativos y concretos?</li> <li>4. ¿Los objetivos conducen a una sola meta? ¿Los objetivos derivan en acciones hacia un único resultado?</li> <li>5. ¿Se han establecido fechas para el logro de los objetivos y la realización de las actividades?</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

## SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO

Para la consecución del segundo objetivo específico se utilizó el concepto de coherencia propuesto por Osuna y Márquez: el cual consta de “la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución” (Osuna y Márquez, 2000; 31). Aquí se encuentran dos niveles de análisis: la coherencia interna y la coherencia externa.

1. **Coherencia Interna:** es “la evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas” (Osuna y Márquez, 2000: 31). Se analiza a partir de dos elementos:

- 1.1 **Jerarquía de objetivos:** Mediante una ordenación por jerarquía en los objetivos se logra distinguir diferentes niveles en la estrategia de intervención, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos y medios previstos en el proyecto para ejecutarlo en la práctica (Osuna y Márquez, 2000). “El papel del evaluador es asegurar, para todos y cada uno de los niveles de programación (actuaciones, resultados, objetivos y meta), que no existan conflictos entre

objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores” (Osuna y Márquez, 2000: 41)

Es necesario analizar si los objetivos se encuentran planteados bajo los siguientes dos aspectos:

- a) Presentando niveles de objetivos
- b) Articulando los objetivos en forma de cascada

**1.2 Correspondencia entre problemas y objetivos:** en donde se debe contemplar el análisis de la correspondencia entre los problemas y sus causas y los objetivos y sus efectos. (Osuna y Márquez, 2000).

La congruencia debe darse a los distintos niveles de programación de forma que no existan "saltos" en la planificación y que cada objetivo tenga su reflejo en un problema o potencialidad no adecuadamente explotada. Esto aseguraría que los objetivos perseguidos con la intervención se derivan del diagnóstico realizado y que, por tanto, el programa está bien orientado” (Osuna y Márquez, 2000; 44).

A su vez, es necesario que la evaluación de las cadenas de objetivos debe contemplar la posibilidad de una planificación flexible, ya que, durante el desarrollo del proyecto, pueden producirse variaciones motivadas por cambios en los factores o condiciones externas (Osuna y Márquez, 2000).

**2. Coherencia externa:** es el “análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio” (Osuna y Márquez, 2000: 31). “Los programas a tener en cuenta en la evaluación de coherencia externa pueden estar formalizados en distinto grado y tener un desarrollo legislativo más o menos amplio” (Osuna y Márquez, 2000: 46), por tanto, la evaluación de la coherencia externa implicaría:

- a) La búsqueda de compatibilidad general y coordinación entre las distintas políticas e intervenciones: objetivos, instrumentos, etc.
- b) La adecuación y respeto a una normativa de orden superior.

Se dará respuesta a las siguientes preguntas

### **Cuadro 10: Preguntas para la evaluación de la Coherencia**

<b>Coherencia</b>	
<b>Coherencia Interna</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. ¿Se ha establecido una jerarquía entre los objetivos? ¿Guardan relación entre sí?</li><li>2. ¿Existe correspondencia entre los problemas identificados en el diagnóstico y los objetivos determinados en el proyecto?</li><li>3. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los objetivos planteados?</li><li>4. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los recursos disponibles?</li><li>5. Con los objetivos planteados ¿se ha dado respuesta a todos los problemas?</li></ol>
<b>Coherencia externa</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. ¿El proyecto contempla la legislación vigente en el territorio nacional?</li><li>2. ¿Existen políticas o programas vigentes relacionados ya sea por su objeto, espacio o tiempo? ¿Existe coordinación con tales políticas y programas?</li></ol>

**Fuente: Elaboración propia**

## **CAPÍTULO IV: Resultados de la evaluación de diseño del proyecto**

### **“Viajeras de la Vida”**

#### **4.1. Objetivo específico 1: Racionalidad**

##### **Relevancia**

Para desarrollar el análisis de la relevancia del proyecto “Viajeras de la Vida”, es necesario centrarse en la evaluación del diagnóstico y la población objetivo que se encuentra plasmado en el proyecto (Osuna y Márquez, 2000). En un primer momento, el proyecto cuenta con un desarrollo de diagnóstico y de la población objetivo a abarcar.

El proyecto surge luego de un largo recorrido de intervenciones que se consolidaron como antecedentes. El primero surge a raíz de una petición del hospital escuela de salud mental de Paraná para desarrollar, mediante el Ministerio de Desarrollo Social, algún proyecto de financiamiento para una experiencia dentro del hospital, el cual se terminó por consolidar, a principios de 2016, como un grupo asociativo de emprendedores llamado Buffet El Entrevero, donde se trabajaban los conceptos de inclusión y economía social (SB, 2021).

Posterior a esa experiencia, la jefa de la Dirección de Microcréditos retoma esa intervención y propone desarrollar una similar en la Unidad Penal N°1 “Juan José O’ Connor” de hombres. Esta se no se dió desde la grupalidad como un grupo asociativo, sino desde los créditos individuales para trabajar emprendimientos (SB, 2021).

La idea central que dio pie a la formulación del proyecto es la poca existencia de estos por parte del Estado, que acompañen procesos de reinserción social para personas que transitaron un proceso de privación de libertad. Por lo tanto, éste surge en función de articular la economía social para generar la reinserción socio laboral de la población en situación de privación de la libertad (Romero, 2021).

Una vez que esto logró consolidarse, la iniciativa fue continuar con una intervención similar en el penal de mujeres, la Unidad Penal N°6 “Concepción Arenal”, donde la propuesta inicial seguía la misma línea que la del penal de hombres: créditos individuales, proyectos individuales y el acompañamiento desde el sostenimiento y monitoreo de los emprendimientos (SB, 2021). Aunque, a raíz de que, en los penales de mujeres no existen los talleres industriales ni de oficios, se repiensa esta propuesta y se la amolda a los recursos del penal. Esto se termina concretando en un grupo asociativo de emprendedoras orientadas a la elaboración de cuadernos artesanales y accesorios de lectura, donde la producción de estos objetos ha sido elegida por las internas (SB, 2021). Por último, se complementa con el acompañamiento del Ministerio de Desarrollo Social y diversas capacitaciones avaladas por el Consejo General de Educación (ver Anexos).

### **Definición y jerarquía de las necesidades**

En el proyecto analizado las necesidades se encuentran planteadas en tres aspectos prioritarios:

la búsqueda de la mejora de la calidad de vida y la garantía de los derechos promovidos a través de la Economía Social, de sus valores de asociativismo y solidaridad para construir la reintegración social a través del trabajo (...), (Proyecto “Viajeras de la Vida”, 2017: 3)

(...) el complejo campo de lo penitenciario en el constante desafío de deconstruir las prácticas y perspectivas que borran del escenario a los sujetos, reduciendo su identidad al delito y la marginación. (Proyecto “Viajeras de la Vida”, 2017: 3)

Y se agrega un tercer aspecto, el que las destinatarias son mujeres:

(...) una doble marginación, por ser presas y por ser mujeres, en la que el atravesamiento de género constituye un pilar. Sus historias de vida han estado atravesadas por la violencia, los tempranos abusos, las discriminaciones, a las que se suma el estigma del delito, muchas veces cometido para resguardar a algún miembro de la familia. (Proyecto “Viajeras de la Vida”, 2017: 3)

Por lo tanto, pueden extraerse sintéticamente los siguientes problemas principales: la necesidad de mejorar la calidad de vida a través del trabajo para



la reinserción social; la pérdida de las identidades y subjetividades que se sufre al transitar un proceso penal; y, por último, la compleja realidad que les toca vivir a las mujeres internas, en lugares donde no se suele contemplar las necesidades, problemáticas e historias de vida comunes propias de su género. De esta forma, las necesidades fueron identificadas, pero no jerarquizadas.

Asimismo, para que una política pública posea relevancia es necesario que el establecimiento de los problemas, las fortalezas y necesidades sean explícitas, claras conceptualmente, rigurosas, completas, medibles y deben especificar las fuentes de información y los trabajos de investigación utilizados (Osuna y Márquez, 2000).

En el caso del proyecto analizado, las necesidades se encuentran definidas tanto en el proyecto como en los testimonios de las informantes claves, los cuales poseen congruencia con las necesidades explicitadas; aunque la caracterización de esta aparece incompleta y, algunos conceptos, presentan cierta ambigüedad. A su vez, tampoco son medibles o cuantificables.

Al mismo tiempo, no se han especificaron las fuentes de información ni los trabajos de investigación realizados; sin embargo, las informantes clave declararon que hicieron uso de investigaciones que sirvieron como fuente de información a la hora de planificar el proyecto, basándose en la perspectiva de género como eje para llevarlo a cabo. En este sentido, se hizo mención de la utilización de una autora, Daniela Puebla, que trabajaba sobre el derecho penal, y de diferentes convenios colectivos y la Constitución Nacional. También se tuvieron en cuenta otras dos experiencias de emprendimientos en cárceles de mujeres, por un lado *muã* “*Encendé esperanza*”<sup>3</sup> una marca colectiva penitenciaria que funciona en Paraguay, y, por el otro, una experiencia desarrollada en la Unidad Penal de Ezeiza (SB, 2021).

En cuanto a la población objetivo, se encuentra claramente definida, ya que son aquellas mujeres que se encuentran transitando un proceso penal dentro de la Unidad Penal N°6 Concepción Arenal. Se ha cuantificado de manera absoluta, contabilizando al momento de la elaboración del proyecto, por un

---

<sup>3</sup> *Muã* significa Luciérnaga en guaraní

lado, la cantidad total de mujeres dentro del penal, las cuales eran 82 (Proyecto “Viajeras de la Vida”, 2017); y por el otro, la cantidad que se sumaron voluntariamente al proyecto. “En principio fue abierto a todas las mujeres, ese fue el criterio” (Romero, 2021). El proyecto ha sido establecido de manera congruente en relación con la cobertura, esto se debe a que se encuentra planteado para abarcar a personas de una institución específica.

El proyecto gira en torno a siete (7) mujeres jóvenes y adultas (Proyecto “Viajeras de la Vida”, 2017), de las cuales, en la actualidad, una se encuentra bajo libertad plena y las demás bajo libertad condicional (Romero, 2021). Esta población objetivo se encuentra caracterizada de manera superficial en el proyecto, pero sí posee una buena caracterización en las entrevistas realizadas.

### **Análisis del contexto socioeconómico**

Como se mencionó anteriormente, según la guía de evaluación de políticas públicas de Osuna y Márquez (2000), el contexto socioeconómico externo es todo aquello que tiene que ver con los elementos del entorno (políticos, económicos, legales, institucionales, etc.), que afectan a la intervención de una manera directa o indirecta. Este es un elemento que requiere una atención especial, debido a que, en lo que refiere a variables económicas y sociales, puede influir respecto a la viabilidad y consecución de los objetivos de un proyecto o programa, en especial si su objeto es social o económico (Ferreira, 2014).

En este caso no se encuentra explicitado tal análisis por escrito dentro del proyecto pero se pudo tener conocimiento de su existencia a través de las entrevistas. Romero sostiene, de igual manera, que estos análisis terminan por ser insuficientes cuando abarcan una población con tantas deficiencias, esto se debe a la precariedad de su situación y a la falta de certezas en variables como lo económico, por la falta de sus ingresos y la dificultad de vender su producción que depende de las facilidades que puedan brindar las instituciones y del contexto que se esté atravesando (Romero 2021). Otros problemas que la

entrevistada remarca es el de la falta de comunicación con la institución penitenciaria; o los plazos de las condenas de las integrantes, que no suelen ser fijos, estas son variables que influyen en el desarrollo del proyecto: “A veces hay cosas que no contemplamos en nuestra organización como que suelten a una de las internas del emprendimiento sin ningún aviso (...) En lo inmediato, a veces, es difícil volver a comunicarse con los integrantes por estas situaciones, donde se te modifica lo que está escrito en el programa con un plan y con plazos” (Romero, 2021).

En relación a los contextos de las internas, las formuladoras evaluaron las condiciones socio económicas de cada una de las integrantes del proyecto, por lo tanto se tiene conocimiento de que la mayoría está por narcotráfico y tienen complicaciones con sus lazos afectivos o familiares y problemas habitacionales (Romero, 2021). Estas condiciones han sido tenidas en consideración ya que pueden influir a la hora de seguir desarrollando el proyecto con las mujeres afuera del penal. Pero ante la falencia de ciertas certezas no se han podido desarrollar estudios de proyección de tendencias futuras certeras. Al mismo tiempo, estos análisis no se encuentran recogidos en el proyecto sino que se ha tenido acceso a ellos gracias a las entrevistas.

En base a lo mencionado anteriormente se entiende que el documento no posee una rigurosidad metodológica ni conceptual necesaria para que la política pública tenga una relevancia adecuada. Esto se debe a que los problemas, si bien han sido identificados, pueden prestarse a ambigüedades a la hora de entender claramente su contenido. A su vez, no son mensurables o medibles, no se especificaron las fuentes de información ni los trabajos de investigación realizados y carece de una caracterización detallada. Por otro lado, la definición de la población objetivo se halla planteada correctamente. Aún así, por lo expresado anteriormente, la relevancia de este proyecto se encuentra incompleta.

**Cuadro 11: Evaluación de Racionalidad - Relevancia**

<b>Evaluación de Racionalidad – Relevancia</b>				
<b>Preguntas</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Valoración</b>
1. ¿Se han explicitado los problemas principales siendo sencilla su extracción de la planificación del proyecto?	X		Grado de claridad en la formulación de los problemas. Grado de distinción en la formulación de los problemas.	●
2. ¿Se encuentran conceptualmente claros los problemas sin ambigüedades en su contenido?	X		Grado de ambigüedades detectadas.	●
3. ¿La definición de los problemas es rigurosa? ¿Ofrecen una imagen fiel de la situación de la población objetivo?	X		Nivel de vinculación entre la formulación de los problemas y los elementos que caracterizan la situación de la población objetivo.	●
4. ¿Es exhaustiva la caracterización de la realidad objeto de la intervención?	X		Número de omisiones de problemas detectadas.	●
5. ¿Las necesidades que conforman el problema aparecen cuantificadas o son mensurables?		X	Número de necesidades cuantificadas y/o mensurables en relación con número de necesidades mencionadas en el diagnóstico.	●
6. ¿Se especifican las fuentes de información utilizadas? ¿Y los trabajos de investigación en los que se basa el diagnóstico?		X	Número de fuentes especificadas según tipo de fuente. Número de investigaciones realizadas y/o tenidas en cuenta en el diagnóstico.	●
7. ¿Se realizaron estudios para la determinación de la población objetivo?	X		Número de estudios de delimitación de la población objetivo realizados y/o tenidos en cuenta en el diagnóstico.	●

8. ¿Ha sido cuantificada la población objetivo?	X		Nivel de cuantificación de la población objetivo.	●
9. ¿La población objetivo ha sido caracterizada de modo exacto?	X		Grado de precisión en la caracterización de la población objetivo.	●
10. ¿La población objetivo ha sido establecida, en términos de cobertura, de modo congruente con el diagnóstico?	X		Grado de congruencia de la cobertura en relación con el diagnóstico y en relación con los recursos. Nivel de sobreestimación o infraestimación de la población objetivo detectado.	●
11. ¿Se utilizaron estudios de contexto socio-económico externo?		X	Número de estudios de contexto socioeconómico externo realizados o tenidos en cuenta en el diagnóstico.	●

**Fuente: elaboración propia.**

## **Pertinencia**

La evaluación de la pertinencia consiste en el análisis de la calidad en la formulación de los objetivos del proyecto (Osuna y Márquez, 2000). “Si en un programa aparecen los objetivos que se persiguen de forma expresa, la evaluación de sus resultados e impactos se podrá hacer en función de dichos parámetros” (Osuna y Márquez, 2000; p.37).

Los objetivos en el proyecto “Viajeras de la Vida” se encuentran estructurados en tres secciones: el objetivo general, los objetivos específicos y las metas del proyecto. Éstos se presentan a continuación:

**Cuadro 12: Objetivos del proyecto “Viajeras de la Vida”**

<b>Objetivo general</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Metas</b>
1- Aportar a las mujeres emprendedoras herramientas socio-laborales que contribuyan a la profundización de la construcción de sus subjetividades; a partir del autorreconocimiento de sus capacidades y aptitudes; en virtud de su reintegración social en el medio libre, mediante el derecho al trabajo, el emprendedurismo y los valores de la Economía Social.	1- Promover el acceso y la restitución de los derechos fundamentales de las emprendedoras.	1- Que en el período de seis meses las emprendedoras se apropien de los contenidos trabajados a lo largo de los talleres (encuadernación, elaboración de accesorios, packaging, marketing, publicidad, comercialización, costos) con el fin de potenciar su emprendimiento y lograr un equilibrio sustentable.
	2- Contribuir a la elaboración de estrategias que permitan transformar los espacios de inactividad del sistema penal en proyectos productivos que cooperen con el reforzamiento de desarrollo de las capacidades, habilidades y aptitudes de las emprendedoras.	
	3- Garantizar formación de calidad y acompañamiento profesional y técnico al emprendimiento de encuadernación, por parte de los actores que integran el	2- Que en el período de un año el emprendimiento llegue a un nivel de producción de encuadernación y accesorios que permita a las emprendedoras resolver sus medios de vida.

	equipo del proyecto, poniendo en juego los saberes y herramientas que cada carrera y casa de estudio produce.	3 - Que las emprendedoras tengan una salida laboral garantizada al momento de finalizar su condena, salir en libertad condicional, cumplir prisión domiciliaria, u otras modalidades de pena.
	4- Construir nuevos conocimientos en la comunidad académica, que sigan contribuyendo a reflexionar, estudiar, investigar y aportar posibles soluciones a las problemáticas socio-culturales que atraviesan a los contextos de exclusión de la libertad.	4 -Que las emprendedoras adquieran una “actitud emprendedora” y creativa que les permita llevar adelante y recrear constantemente su emprendimiento “Viajeras de la Vida. Encuadernación artesanal”.
	5- Organizar talleres paralelos y habilitar el espacio para discutir temáticas socio-culturales que contribuyan a repensar la mejora de la calidad de vida de las emprendedoras desde una mirada integral, como perspectiva de género, educación sexual integral.	5 -Que las emprendedoras logren revalorizar y poner en juego los saberes que construyeron a lo largo de sus vidas.
	6- Propiciar instancias de acompañamiento desde las instituciones convenidas en este proyecto.	6 -Que en un plazo de seis meses el emprendimiento asociativo “Viajeras de la Vida. Encuadernación artesanal” sea formalizada según términos legales y comerciales.

Fuente: elaboración propia en base al proyecto “Viajeras de la Vida”

En el diseño de las políticas públicas, hay ciertas reglas que se deben tener en cuenta al analizar la pertinencia de las mismas: que reflejen el compromiso asumido por el poder público; que posea una sola meta o fin; que sus objetivos sean claros o concretos; que se encuentre especificado un resultado por acción; y, por último, que se encuentre previsto en un periodo temporal.

A continuación se analizarán los seis objetivos específicos planteados en el proyecto:

1- Promover el acceso y la restitución de los derechos fundamentales de las emprendedoras.

Dentro de este objetivo se vislumbra un indicador ambiguo a la hora de servir como un parámetro de valoración para indicar su contenido con la expresión de “promover” y el responsable tampoco está aclarado en el mismo. A su vez, no se ha establecido una meta o fin específico que se encuentre conceptualmente claro por no explicitar cuáles son estos derechos que se desea alcanzar, no es concreta por lo que desea abarcar y termina por no ser clara a la hora de hacerla operativa. Tampoco se ha especificado un resultado para cada actuación ni fechas de consecución de los objetivos.

2- Contribuir a la elaboración de estrategias que permitan transformar los espacios de inactividad del sistema penal en proyectos productivos que cooperen con el reforzamiento de desarrollo de las capacidades, habilidades y aptitudes de las emprendedoras.

En el presente objetivo la expresión “contribuir”, al igual que en el anterior objetivo no es adecuado como un parámetro de valoración para indicar el compromiso de los responsables en el mismo. Su fin se encuentra planteado dentro del proyecto y se lo puede identificar de manera clara, pero no así de manera concreta lo que dificulta su operatividad. El resultado que se busca con este objetivo tiene que ver con “el reforzamiento de desarrollo de las capacidades, habilidades y aptitudes de las emprendedoras”, aunque no se han establecido plazos ni fechas para su consecución.

3- Garantizar formación de calidad y acompañamiento profesional y técnico al emprendimiento de encuadernación, por parte de los actores que integran el equipo del proyecto, poniendo en juego los saberes y herramientas que cada carrera y casa de estudio produce.



Aquí sí se puede detectar dentro de la expresión “garantizar” una acción específica que demuestra un comportamiento mensurable, y se reconoce a los responsables de llevarlo a cabo. Por otro, lado su fin se encuentra planteado en el proyecto de manera clara y concreta, aunque no se definieron los resultados. A su vez, tampoco se han establecido fechas de consecución de los objetivos.

- 4- Construir nuevos conocimientos en la comunidad académica, que sigan contribuyendo a reflexionar, estudiar, investigar y aportar posibles soluciones a las problemáticas socio-culturales que atraviesan a los contextos de exclusión de la libertad.

En el objetivo número 4, como en el anterior, la expresión “construir” también es una expresión mensurable, pero su responsable se encuentra difuso a la hora de proponerlo como “la comunidad académica”. Se puede encontrar un fin dentro del proyecto, este fin es claro pero no es concreto para llevarlo a la práctica. No se ha establecido un resultado para cada actuación ni fechas de consecución de los objetivos.

- 5- Organizar talleres paralelos y habilitar el espacio para discutir temáticas socio-culturales que contribuyan a repensar la mejora de la calidad de vida de las emprendedoras desde una mirada integral, como perspectiva de género, educación sexual integral.

La expresión “organizar” puede considerarse como parámetro de valoración para indicar el compromiso de los responsables en el mismo pero no especifican un responsable. Hay un fin establecido y este es claro, aunque no concreto a la hora de hacerlo operativo. Al igual que los anteriores, no se ha establecido un resultado claro ni fechas de consecución de los objetivos.

- 6- Propiciar instancias de acompañamiento desde las instituciones convenidas en este proyecto.

Por último, en este objetivo la expresión “propiciar” también puede ser ambigua a la hora de especificar un comportamiento mensurable,

aunque sus responsables se encuentran dentro de “las instituciones convenidas en este proyecto”. Este objetivo es difuso en su fin, lo cual lo hace poco claro y concreto. No se indican resultados para las acciones ni plazos temporales para su logro.

Por lo anterior mencionado, se puede observar que los objetivos representan más una expresión de buenos deseos o intenciones, que una formulación de objetivos correspondiente, lo que lleva a reflejar una ambigüedad en la situación (Patton, 1990), por lo tanto, la pertinencia se encuentra incompleta.

**Cuadro 13: Evaluación de Racionalidad - Pertinencia**

<b>Evaluación de Racionalidad – Pertinencia</b>				
<b>Preguntas</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Valoración</b>
1. ¿Los objetivos son claros y concretos sin dejar dudas sobre su significado?	X		Grado de claridad en la formulación de los objetivos.	●
2. ¿Los objetivos son claros respecto de los compromisos asumidos? ¿Queda de manifiesto el rol que desempeñarán los poderes públicos mediante el proyecto?		X	Grado de claridad en cuanto a los compromisos y roles que asumen las diferentes partes implicadas en el proyecto.	●
3. ¿Los objetivos son fácilmente traducibles en términos operativos y concretos?	X		Nivel de operativización de los objetivos.	●
4. ¿Los objetivos conducen a una sola meta? ¿Los objetivos derivan en acciones hacia un único resultado?		X	Identificación de metas y de resultados	●
5. ¿Se han establecido fechas para el logro de los objetivos y la realización de las actividades?		X	Grado de programación de las actividades y proyecciones para el logro de los objetivos.	●

Fuente: elaboración propia.

## **4.2. Objetivo específico 2: Coherencia**

### **Coherencia Interna**

La evaluación de la coherencia interna se propone el análisis de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas (Osuna y Márquez, 2000). Ésta se puede subdividir en dos elementos que se deben tener en cuenta: la clasificación y jerarquización de objetivos y la correspondencia entre problemas y objetivos.

### **Clasificación y jerarquización de objetivos**

Existen dos tipos de jerarquización de objetivos: lineal y piramidal. En políticas públicas, lo ideal es la jerarquización piramidal:

(...) la estructura lógica al ser piramidal y al descender se va ensanchando la base. Puede instrumentarse en más de una actuación para la consecución de un objetivo directo o resultado dejando preestablecido como se espera que contribuya cada una de ellas a la consecución del fin o meta global del programa. Un ejemplo de una estructura piramidal es la articulación en cascada (...)” (Osuna & Márquez, 2000: 43).

En el caso del proyecto “Viajeras de la Vida”, se observa que la estructura de los objetivos está planteada de manera desordenada en los distintos niveles de planificación, lo cual dificulta la elaboración de una estrategia que actúe sobre la problemática estableciendo prioridades y destinando recursos. Dentro del proyecto esto se encuentra planteado de la siguiente forma:

### Cuadro 14: Planteamiento del proyecto

<b>Objetivo general</b>	Aportar a las mujeres emprendedoras herramientas socio-laborales que contribuyan a la profundización de la construcción de sus subjetividades; a partir del autorreconocimiento de sus capacidades y aptitudes; en virtud de su reintegración social en el medio libre, mediante el derecho al trabajo, el emprendedurismo y los valores de la Economía Social.					
<b>Objetivos específicos</b>	1- Promover el acceso y la restitución de los derechos fundamentales de las emprendedoras.	2- Contribuir a la elaboración de estrategias que permitan transformar los espacios de inactividad del sistema penal en proyectos productivos que cooperen con el reforzamiento de desarrollo de las capacidades, habilidades y aptitudes de las emprendedoras.	3- Garantizar formación de calidad y acompañamiento profesional y técnico al emprendimiento de encuadernación, por parte de los actores que integran el equipo del proyecto, poniendo en juego los saberes y herramientas que cada carrera y casa de estudio produce.	4- Construir nuevos conocimientos en la comunidad académica, que sigan contribuyendo a reflexionar, estudiar, investigar y aportar posibles soluciones a las problemáticas socio-culturales que atraviesan a los contextos de exclusión de la libertad.	5- Organizar talleres paralelos y habilitar el espacio para discutir temáticas socio-culturales que contribuyan a repensar la mejora de la calidad de vida de las emprendedoras desde una mirada integral, como perspectiva de género, educación sexual integral.	6- Propiciar instancias de acompañamiento desde las instituciones convenidas en este proyecto.

<b>Metas</b>	<p>1- Que en el período de seis meses las emprendedoras se apropien de los contenidos trabajados a lo largo de los talleres ( Encuadernación, elaboración de accesorios, packaging, marketing, publicidad, comercialización, costos) con el fin de potenciar su emprendimiento y lograr un equilibrio sustentable.</p>	<p>2- Que en el período de un año el emprendimiento llegue a un nivel de producción de encuadernación y accesorios que permita a las emprendedoras resolver sus medios de vida.</p>	<p>3 - Que las emprendedoras tengan una salida laboral garantizada al momento de finalizar su condena, salir en libertad condicional, cumplir prisión domiciliaria, u otras modalidades de pena.</p>	<p>4 -Que las emprendedoras adquieran una “actitud emprendedora” y creativa que les permita llevar adelante y recrear constantemente su emprendimiento “Viajeras de la Vida. Encuadernación artesanal”.</p>	<p>5 -Que las emprendedoras logren revalorizar y poner en juego los saberes que construyeron a lo largo de sus vidas.</p>	<p>6 -Que en un plazo de seis meses el emprendimiento asociativo “Viajeras de la Vida. Encuadernación artesanal” sea formalizada según términos legales y comerciales.</p>
--------------	--	---	--	---	---	--

Fuente: elaboración propia en base al proyecto “Viajeras de la Vida”

En relación con el objetivo principal, se encuentra claramente demarcado en el proyecto y se encontraba en consonancia con lo planteado por las personas entrevistadas. Por otro lado, los objetivos específicos también se encuentran redactados con una cierta jerarquización.

Asimismo, se halla un problema de coherencia interna en la posición en la que se encuentran planteadas las metas a alcanzar. Esto se debe a que, según la metodología empleada, las metas deben plantearse antes que los objetivos. A su vez, por la forma en la que se encuentran redactadas, coinciden más con la descripción de los objetivos específicos o un plan de acción que metas a alcanzar.

**Cuadro 15: Correspondencia entre problemas y objetivos**

Problemas	Objetivos
Necesidad de mejorar la calidad de vida a través del trabajo para la reinserción social de los internos.	1; 2; 3
La pérdida de las identidades y subjetividades que se sufre al transitar un proceso penal.	2; 4
Necesidades, problemáticas e historias de vida comunes propias de su género a mujeres privadas de libertad.	1; 2; 4; 5

**Fuente: elaboración propia en base al proyecto “Viajeras de la Vida”**

Las problemáticas planteadas se reconocen en el proyecto, divididas en las tres mencionadas anteriormente en el cuadro N°14.

Por un lado se expresa la necesidad de mejorar la calidad de vida a través del trabajo para la reinserción social de los internos. Esta problemática se puede relacionar con los objetivos 1, 2 y 3, aunque esta relación no se plantea de manera directa en el proyecto.

La segunda problemática detectada es la pérdida de las identidades y subjetividades que se sufre al transitar un proceso penal, la cual se encuentra

relacionada con los objetivos 2 y 4. Al igual que el anterior, esta problemática no está directamente relacionada con los objetivos que se plantean.

Por último, la situación que les toca vivir a las mujeres internas, en lugares donde no se suele contemplar las necesidades, problemáticas e historias de vida comunes propias de su género. Se la puede vincular a los objetivos 1, 2, 3 y 4. Al igual que los casos anteriores la relación entre problema y objetivo es indirecta.

Asimismo, se encontró que de los seis objetivos planteados en el proyecto, cinco tendrían algún tipo de relación con los problemas planteados, ya que para el objetivo número 6 no se encontró en relación alguna con ningún inconveniente a resolver.



**Cuadro 16: Evaluación de Coherencia Interna**

<b>Evaluación de Coherencia Interna</b>				
<b>Preguntas</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Valoración</b>
1. ¿Se ha establecido una jerarquía entre los objetivos? ¿Guardan relación entre sí?	X		Grado de jerarquización de los objetivos. Grado de adecuación de la jerarquía de objetivos.	●
2. ¿Existe correspondencia entre los problemas identificados en el diagnóstico y los objetivos determinados en el proyecto?	X		Grado de congruencia entre los problemas y los objetivos.	●
3. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los objetivos planteados?		X	Grado de adecuación entre los medios planteados y los fines esperados.	●
4. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los recursos disponibles?	X		Grado de coherencia entre las estrategias elegidas y los recursos disponibles.	●
5. Con los objetivos planteados ¿se ha dado respuesta a todos los problemas?	X		Número de problemas identificados para los que no se establece ningún medio u objetivo.	●

**Fuente: elaboración propia.**

## **Coherencia Externa**

La evaluación de la coherencia externa es el análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del proyecto con otras políticas y programas con los que puedan tener complementariedad, en el tiempo o en el espacio abarcados (Osuna y Márquez, 2000). Para poder analizarla es necesario evaluar la compatibilidad del proyecto con las distintas políticas e intervenciones (los objetivos, instrumentos, problemas) que convergen en el territorio o en la población.

A través de documentos suministrados por el Servicio Penitenciario de Entre Ríos y entrevistas con las formuladoras del proyecto se pudo acceder a la lista de acciones y programas con la que cuenta la Unidad Penal N°6. Entre ellas los cursos de auxiliar en peluquería, elaboración de proyectos de panadería, cursos de servicios en casas particulares, yoga y meditación.

No obstante, las empleadas del ministerio de desarrollo social remarcan que no existe una sinergia entre los programas que se aplican en simultáneo en el mismo espacio y destinadas a la población objetivo, sino que cada uno tiene independencia del otro; a excepción de la escuela, que se encuentra a cargo del Consejo General de Educación de Entre Ríos (Romero, 2021).

Por otro lado, el proyecto “Viajeras de la Vida” se enmarca dentro de un “Proyecto integral de economía social en contextos de encierro” que abarcaba otros cuatro proyectos similares en las unidades penales de la provincia de Entre Ríos que se desarrollaban de manera sincrónica. Apuntando a la reinserción social a través del acceso al trabajo, tomando al emprendedurismo como herramienta central. Estas experiencias se dieron en la Unidad Penal N° 1 Juan José O’Connor de Paraná, en la Unidad Penal N° 5 “Gob. Ramón Febre” en la ciudad de Victoria y en la Unidad Penal N° 3 de Concordia, las tres compuestas por hombres. Aunque sus poblaciones tenían sus rasgos característicos, por el objetivo donde apuntaban y las herramientas para alcanzarlo, podía llegar a generar una cierta sinergia entre la aplicación y desarrollo de los distintos proyectos, donde se pudieran contrastar experiencias. Sin embargo, estos tres proyectos se desarticulaban a lo largo del tiempo.

Asimismo, según las coordinadoras del proyecto, la experiencia del buffet El Entrevero, es similar por desarrollarse en contextos de encierro, en este caso el hospital escuela de salud mental, y depende de la misma área donde surgieron las viajeras. A su vez, el desafío de construir un emprendimiento de este estilo se encontraba con los mismos obstáculos en cierto punto (Romero, 2021), por lo tanto, puede llegar a tener ciertas similitudes y dificultades que pueden ser interesantes para ser contempladas y contrastadas en futuras intervenciones.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta la normativa legal bajo la cual se formulan los proyectos, la cual puede potenciarlos o condicionarlos, ya que es necesario a la hora de ejecutar acciones el marco legal para respetar y proseguir. Esta no se encuentra en el proyecto por escrito, pero si se encuentra identificado claramente en las entrevistas con las coordinadoras.

Se han planteado por lo menos cuatro leyes que tuvieron en cuenta a la hora de diseñar la intervención:

#### **Cuadro 17: Normativa legal**

<b>Normativa legal</b>
- <b>Ley Nacional 27.375</b> – Ejecución de la pena privativa de la libertad (modificación de la Ley Nacional 24.660)
- <b>Ley Nacional 26.657</b> – Derecho a la protección de salud mental.
- <b>Ley Nacional 26.117</b> – Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social
- <b>Ley Provincial 10.151</b> – Régimen de promoción y fomento de la economía social de la provincia de Entre Ríos

**Fuente: elaboración propia.**

El presente proyecto se ampara, en principio, en la **Ley Nacional 27.375** sobre Ejecución de la pena privativa de la libertad, que rige las cuestiones vinculadas a las unidades penales, los internos y su personal. Según su artículo 1º:

La ejecución de la pena privativa de libertad, en todas sus modalidades, tiene por finalidad lograr que el condenado adquiera la capacidad de respetar y comprender la ley, así como también la gravedad de sus actos y de la sanción impuesta, procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad, que será parte de la rehabilitación mediante el control directo e indirecto. (Ley 27.375, 2017: Art.1)

Asimismo, tiene en cuenta el derecho al trabajo de los internos como una de las bases para el tratamiento que se rige bajo ciertos principios tales como: que no se impondrá como un castigo, no será denigrante, se proporcionará formación y capacitación, será remunerado, entre otras (Ley 27.375, 2017).

También tiene especial base en el artículo 115, que sostiene que “Se promoverá la organización de sistemas y programas de formación y reconversión laboral, las que podrán realizarse con la participación concertada de las autoridades laborales, agrupaciones sindicales, empresarias y otras entidades sociales vinculadas al trabajo y a la producción” (Ley 27.375, 2017).

En relación a la educación, la capacitación y la formación, también se encuentra amparado en el art. 133 de derecho a la educación donde los internos deberán tener acceso pleno a la educación en todos sus niveles y modalidades, las cuales deben encontrarse en conformidad con las leyes 26.206 de Educación Nacional, 26.058 de Educación Técnico-Profesional, 26.150 de Educación Sexual Integral, 24.521 de Educación Superior y toda otra norma aplicable (Ley 27.375, 2017).

Por otro lado, teniendo en cuenta que la intervención surge a raíz de un antecedente que se da en el hospital escuela de salud mental, las planificadoras sostienen que se ha tenido en cuenta la **Ley Nacional 26.657** de Derecho a la protección de salud mental. Esta ley, en su artículo 1º, que tiene por objeto asegurar el derecho a la protección de la salud mental de todas las personas y el pleno goce de los derechos humanos de aquellas con padecimiento mental que se encuentran en el territorio nacional, reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos (Ley 26.657, 2010). Esta ley reconoce a la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de

construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona, partiendo, en un principio, de la presunción de capacidad de todas las personas (Ley 26.657, 2010). Esta ley tiene en cuenta dispositivos laborales dentro de los centros, que antes no eran considerados dispositivos laborales, sino como dispositivos terapéuticos o de recreación (SB, 2021).

Por último, se tuvo en cuenta la Ley Nacional 26.117 de Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social, y, en mayor medida, la Ley Provincial 10.151 de Régimen de promoción y fomento de la economía social de la provincia de Entre Ríos.

En principio, la **Ley Nacional 26.117**, tiene como objeto

la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales” (Ley 26.117, 2006: Art. 1).

Esta ley, a su vez, presenta una serie de conceptualizaciones en su artículo 2 para comprender mejor su naturaleza. Entendiéndose por Microcrédito: “Aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil” (Ley 26.117, 2006: Art. 2).

Asimismo, reconoce como destinatarios de los Microcréditos a:

las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las CINCUENTA (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA (INDEC), por puesto de trabajo” (Ley 26.117, 2006: Art. 2).

Serán consideradas Instituciones de Microcrédito las asociaciones sin fines de lucro, es decir, asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones,

comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social (Ley 26.117, 2006).

En mayor medida, la intervención se enmarca bajo la **Ley Provincial 10.151** de Régimen de promoción y fomento de la economía social de la provincia de Entre Ríos. El cual tiene como objetivo Incentivar valores sociales basados en la igualdad, la solidaridad, la autogestión, la ayuda mutua y la justicia social, promover formas de organización dirigidas a satisfacer necesidades sociales mediante mecanismos financieros, económicos, educativos, sociales y culturales, y fomentar el desarrollo de las actividades económicas (Ley 10.151, 2012).

Para ello, la ley define a la Economía Social como:

el conjunto de actividades orientadas a la producción de bienes y servicios, a su distribución, circulación y consumo de modo asociativo o comunitario, realizadas por personas y/o entidades que están organizadas de modo económicamente equitativo, y que operan regidas por los principios de participación democrática en la toma de decisiones, autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital y como productora y sostén para la soberanía alimentaria (Ley 10.151, 2012: Art. 3).

Considerándose integrantes de la Economía Social a las personas físicas o grupos asociativos en situación de vulnerabilidad social, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, que realicen actividades de producción, de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales (Ley 10.151, 2012). El artículo 4 goza de una especial importancia para el diseño ya que, a diferencia de la Ley Nacional N° 26.117, considera e introduce la figura de grupos asociativos, sin la necesidad de que estos sean cooperativos.

La autoridad de aplicación de la presente ley es el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Entre Ríos, que debe gestionar y proponer políticas públicas enmarcadas en esta línea (Ley 10.151, 2012). A su vez, el Ministerio de Desarrollo Social podrá disponer de hasta el diez por ciento (10 %) de los recursos que conforman este fondo para afrontar gastos de equipamiento y funcionamiento de las políticas públicas implementadas en el marco de la

Economía Social (Ley 10.151, 2012), este artículo es muy importante ya que de los préstamos de microcrédito para la economía social es de donde se extraen los recursos para trabajar en la presente intervención, que no cuenta con un presupuesto fijo detallado.

**Cuadro 18: Evaluación de Coherencia Externa**

<b>Evaluación de Coherencia Externa</b>				
<b>Preguntas</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Valoración</b>
1. ¿El proyecto contempla la legislación vigente en el territorio nacional?	X		Grado de adecuación y respeto a una normativa de orden superior.	●
2. ¿Existen políticas o programas vigentes relacionados ya sea por su objeto, espacio o tiempo? ¿Existe coordinación con tales políticas y programas?	X		Grado de compatibilidad general y coordinación entre las distintas políticas e intervenciones: objetivos, instrumentos, etc.	●

**Fuente: elaboración propia.**



## **CAPÍTULO V: Recomendaciones y consideraciones finales**

### **5.1. Recomendaciones**

Como se ha visto plasmado en el capítulo anterior sobre los resultados, se puede observar que, en principio, se han contemplado la mayoría de los elementos para que un proyecto o programa se desarrolle adecuadamente. Asimismo, es importante hacer una serie de observaciones que serían pertinentes para ser tenidas en cuenta en futuras intervenciones.

En el caso de la **relevancia** se puede notar como hay un diagnóstico de la situación pero que los problemas planteados pueden llegar a ser algo amplios y ambiguos. Para Julio Corzo (2012) una de las características principales a la hora de definir una política pública es que deben responder a un problema público claro y delimitado. Dentro de la metodología de Osuna y Márquez (2000), siguiendo los elementos que plantan, se recomiendan que sean:

- a) Explícitos, donde se encuentren claramente resaltados como tales. En este caso, si bien es posible extraer los problemas, sigue siendo necesario desarmar el texto para extraerlas sintéticamente. La recomendación que se puede hacer en este caso es retomar los problemas nuevamente luego de presentarlos y plantearlos en forma de ítems abajo.
- b) Conceptualmente claros. En el caso del proyecto los problemas están planteados de manera muy amplia por lo que desea abarcar.
- c) Rigurosos, donde deben proporcionar una imagen "fiel" de la situación de la población objetivo, la cual se encuentra descrita, pero con una cierta superficialidad a pesar de ser una población objetivo bastante compleja.
- d) Completos, de manera que sirvan para caracterizar exhaustivamente la realidad objeto de intervención.
- e) Medibles. Las necesidades que se presentan en el proyecto deben aparecer, en las medidas de lo posible, cuantificadas o mensurables.

- f) Deben especificarse las fuentes de información y los trabajos de investigación realizados sobre los que se basa el diagnóstico; y si han participado agentes clave, gestores, ejecutores y afectados por el problema. Los cuales se han llegado a conocer por medio de las entrevistas pero no se encuentran plasmados por escrito.

Por otro lado, la población objetivo se encuentra cuantificada apropiadamente y ha sido establecida de modo congruente con el diagnóstico. Aunque esta ha sido caracterizada de manera breve, por lo cual se podría caracterizar más, ya que es una población que posee ciertas características complejas en las cuales se podría profundizar. A su vez, si bien ha habido intentos de estudios de contexto, estos no se encuentran por escrito y se ha llegado a conocerlos a través de las entrevistas.

En el caso de la **pertinencia**, es un elemento que tiene algunas deficiencias a la hora de plantear adecuadamente los objetivos. Esto se debe a que si bien se expresan de manera bastante clara y poseen una cierta jerarquía, en general, no se han establecido fechas para su consecución, ni los roles, ni se encuentran operativizados, ni se identifica claramente el fin al cual apunta. Por lo tanto, siguiendo la metodología propuesta por Osuna y Márquez (2000), se recomienda que los objetivos cumplan con las siguientes características:

- a) Reflejar los compromisos asumidos por los poderes públicos, en este caso los objetivos que se definen en términos de "impulsar", "fomentar", "promover" son susceptibles de varias interpretaciones, por el contrario, se recomienda utilizar términos tales como "aumentar", "abastecer", "disminuir", entre otros, los cuales se hallan orientados a comportamientos mensurables;
- b) Establecer una única meta por objetivo, que determine una sola estrategia de actuación;
- c) Ser claro y concreto para no caer en diversas interpretaciones;
- d) Especificar un solo resultado por cada objetivo, donde se indiquen los resultados inmediatos o productos a obtener para poder valorar la actuación.

e) Prever un periodo temporal para su consecución.

Se nota, asimismo, una confusión entre lo que deberían ser los “objetivos específicos” y las metas. Ya que cuando vamos a las metas estas si cuentan en su generalidad con los elementos antes mencionados. Por lo que se recomienda rever esa formulación para adaptarla en función a mejorar la **coherencia interna**. De manera tal que se encuentre planteado de la siguiente manera:

### **Cuadro 19: Recomendaciones**



**Fuente: elaboración propia.**

En cuanto a la **coherencia externa**, se puede notar que se han tenido en cuenta otros programas similares por su objeto, espacio y/o tiempo y, por otro lado, su adecuación a normativas de orden superior. La recomendación que se podría hacer es la de agregar las normativas que regulan la intervención al proyecto en papel, esto permitiría encuadrarlo mejor.

Otra recomendación es especificar más de que áreas depende el proyecto, a través de las entrevistas se pudo construir su orden, que sería tal como: Ministerio de Desarrollo Social → Secretaría de Economía Social → Dirección de Desarrollo Territorial de la Economía Social que ejecuta la política pública de Microcréditos de la cual se desprende el “Proyecto de economía social en contextos de encierro” que engloba las intervenciones realizadas en los cuatro penales de Entre Ríos, incluyendo la Unidad Penal Nº 6 “Concepción Arenal”. Ya que esta información se ha llegado a conocer gracias a una serie de

entrevistas y documentos, pero es complejo determinar desde donde se desarrolla específicamente.

## **5.2 Consideraciones finales**

El proyecto nace tras una serie de antecedentes que ponen en juego conceptos de emprendimiento, economía social y población en condiciones de vulnerabilidad en general. En este caso puntual de la Unidad Penal N° 6, el proyecto generó movimiento a partir del gran interés de su población objetivo. Las internas no fueron un receptor pasivo; por el contrario, su empuje logró que esta intervención tuviera lugar y que, a su vez, no quede en el penal, sino que trascienda éste y continúe por afuera con la mayoría de las mujeres en libertad. Esto es interesante ya que para desarrollar la creación de una determinada política se planteó la necesidad de analizar en profundidad los contextos locales donde la acción se despliega, lo cual permitió una mayor comprensión de las necesidades específicas de los sujetos reales que componen el colectivo de mujeres y las diferencias de recursos que ellas poseen a la hora de accionar, según las ideas de Misra y Akins (citado de artículo SAAP, 2015).

Se puede notar que, si bien es un proyecto que tiene algunos detalles que se pueden reestructurar, es una intervención que ha tenido éxito. Las mujeres del penal han logrado consolidarse como emprendedoras llevando adelante la producción de diversos objetos para la venta, adquiriendo habilidades, asistiendo a capacitaciones y participando en diferentes ferias de emprendedores de la ciudad de Paraná.

A su vez, han logrado recuperar sus identidades, donde los cambios más fuertes se han reflejado en su personalidad, representándose como un ejemplo para el resto de sus compañeras que se encuentran transitando un proceso de privación de libertad.

La elaboración y evaluación de proyectos y programas en penales son necesarios para revisar los métodos utilizados por las cárceles para cumplir su propósito “socializador” y que no se quede solo en el castigo, pues esto tiende

a generar una espiral de violencia que puede traer efectos negativos. La privación de la libertad ya es, de por sí, una pena que la persona debe afrontar, si a esto se le suman condiciones que no cumplan con los estándares de derechos humanos en su detención y demás violencias estructurales, las consecuencias que pueden recaer sobre los internos y las internas puede resultar contraproducente para vuelvan a insertarse en la sociedad.

A su vez, es de suma importancia incorporar una perspectiva de género en las prisiones. Teniendo especialmente en cuenta sus historias y los roles de género, en particular aquellos vinculados a las tareas reproductivas y de cuidado maternal, así como la violencia estructural y prácticas discriminatorias contra la mujer profundizadas en situación de vulnerabilidad. Las penitenciarías, en general, se rigen por un modelo masculino, desde el diseño arquitectónico de las prisiones, hasta los reglamentos y manuales que explican su funcionamiento, esto bajo la justificación de que las mujeres representan un porcentaje significativamente menor de la población penitenciaria (Moragas Mereles, 2011), como consecuencia de ello, las leyes y programas que abarcan la subjetividad de la mujer no alcanzan a cubrir las necesidades y particularidades que ellas poseen a la hora de transitar un proceso penal (Bascary, 2008).

Por lo tanto, una iniciativa como la planteada en esta investigación, que ha contemplado estas realidades y ha generado una retroalimentación con su población objetivo, ha sentado las bases para que, de a poco, se puedan desarrollar actividades que rompan con la lógica con la que hasta ahora se bajaban los diversos programas o actividades; donde se dio una creación conjunta a través del diálogo entre el Ministerio, la penitenciaría y las mujeres internas, escuchando sus demandas y plasmándolas en una intervención determinada. Esto se encuentra reflejado incluso en el logo que representa el emprendimiento asociativo, creado entre las internas y el equipo coordinador del proyecto, que se encuentra simbolizando una mujer, porque eran todas mujeres, que tiene hojas en el pelo, tendiendo una conexión entre los árboles y los objetos de lectura que creaban, cuyos ojos se encuentran cerrados, para evadir un poco la realidad que estaban viviendo y poder pensar en la fantasía y la esperanza (SB, 2021).

Retomando las palabras de Ferreyra (2014) es importante que la evaluación de diseño sea una verdadera instancia de desarrollo de una política pública, repercutiendo en su (re)diseño e implementación y hasta en las características organizacionales de los entes involucrados, donde se pueda aportar información para confirmar o mejorar ciertos aspectos.

## **Referencias bibliográficas**

AEVAL. (2010) Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas. Madrid. [http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos\\_de\\_evaluacion.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf)

Aguilar Villanueva, L. (2011) Diseño e implementación de Políticas Públicas. Taller. Universidad Iberoamericana, Campus Puebla, en Puebla, México.

Aguilar Villanueva, L F. (2010) Política Pública. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.

Bascary, L. (2008) Violencia contra las mujeres privadas de libertad. CLADEM. Argentina.

Belmonte, A., Marino, T., & Pereyra, V. (2016). ¿Y si evaluamos las políticas públicas? Claves para entender la necesidad de la evaluación, a partir del diagnóstico de Mendoza. Argentina: Observatorio de Políticas Públicas, UNCUYO.

Bustelo Rueda, M. (2001). La evaluación de las políticas públicas de la igualdad de género en los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999. España: Universidad Complutense de Madrid.

Cornell Law School's Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic; Defensoría General de la Nación de la República Argentina; The University of Chicago Law School International Human Rights Clinic (2013) Mujeres en prisión en Argentina: causas, condiciones y consecuencias. Argentina.

Corzo, J. F. (2012). Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. Diseño de políticas públicas. México: Polaris S.A.

Ferreyra I. D. (2014) Evaluación de diseño del programa nacional de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social en Argentina. España: Universidad Internacional de Andalucía.

Fernández M. y Pieruzzini Cid, R. (2017) "Ellas Hacen": análisis de una política pública desde una perspectiva de género. Voces emergentes – Dossier, páginas 46 -55. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

Fundación Meniños (2009) Evaluación de Resultados en el Programa de Integración Familiar. La Coruña. Fundación Meniños.

Incháustegui Romero, T. (1999) La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. La ventana, núm. 10, pp. 84-123.

Lagarde, M. (1996) El género. Desarrollo humano y democracia, Ed. horas y HORAS, España, pp. 13-38.

Malacalza, L. y Jaureguiberry I. (2010) El cuerpo femenino como espacio de control y perpetuación del poder penitenciario. Un análisis comparativo entre las cárceles de mujeres de Canadá y Argentina. "No tan Distintas: Mujeres en Argentina y Canadá en la escena contemporánea" Volumen 5- ASAEC-Editorial Biblos. Buenos Aires.

Manfredi, D. J. (2019) Evaluación de Diseño: Analizando racionalidad y coherencia en MESUPER. Argentina: Universidad Católica Argentina.

Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J. (2012). Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.

Mendicoa, G., (2006) Sobre tesis y tesistas. Argentina: Espacio.

Moragas Mereles, M. C. (2011) La política de salud sexual y reproductiva en mujeres privadas de su libertad en Paraguay: una evaluación de su efectividad en la penitenciaría de mujeres del Buen Pastor (Asunción). España: Universidad Internacional de Andalucía.

Resolución 65/229 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). 16 de marzo de 2011.

Roitman, R. D. (2016) ¿De qué hablamos cuando hablamos de Economía Social? Argentina: Marcos Mattar Ediciones.

Rojas Soriano, R. (2002) Guía para realizar investigaciones sociales. México: Plaza y Valdés, S. A. de C.V. <https://raulrojassoriano.com/cuallitlanezi/wp-content/themes/raulrojassoriano/assets/libros/guia-realizar-investigaciones-sociales-rojas-soriano.pdf>

Roth Deubel, A.-N. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roth Deubel, A.- N. (2009) Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Colombia: Ediciones Aurora.



Osuna, J. L., & Márquez, C. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.

Patton, M. Q. (1990). Qualitative Evaluation and Research Methods. Newbury Park, Sage.

Sociedad Argentina de Análisis Político (2015) "Capacidades estatales y coordinación interorganizacional en el diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de género: el caso del programa "Argentina Trabaja" y la línea programática "Ellas hacen". Libro del XII Congreso Nacional de Ciencia Política, "La Política en Balance: Debates y Desafíos Regionales". Argentina: UNCUYO. Páginas 2966-2993.

### **Fuentes jurídicas**

Ley Nacional N° 27.375, Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Argentina. 28 de julio, 2017. Modificación. Ley N° 24.660 de 1996.

Ley Nacional N° 26.657, Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Argentina. 3 de diciembre, 2010.

Ley Nacional N° 26.117, Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Argentina. 21 de julio, 2006.

Ley Provincial N° 10.151, Honorable Cámara de Diputados de Entre Ríos, Argentina. 12 de julio, 2012.

**Anexos**

**Proyecto de Reinserción Social  
"Economía Social en Contexto de Encierro"**



*Viajeras de la vida*  
Encuadernación artesanal

**Ministerio de Desarrollo Social Entre Ríos  
Secretaría de Economía Social  
Dirección de Microcréditos**

*[Handwritten signatures]*  
Osorio Vazquez / Barbara Borretto

### Descripción del proyecto

El proyecto consiste en el desarrollo de un Taller de formación en Encuadernación y fomento del emprendedurismo, destinado a mujeres que se encuentran transitando un proceso penal, en la Unidad Penal N° 6 "Concepción Arenal" de la Ciudad de Paraná, Entre Ríos.

Tendrá como marco teórico/metodológico a la Economía Social; entendida como un medio para la construcción de ciudadanía, ya que proporciona herramientas que aportan a sus proyectos de vida y a sus procesos de reintegración social; teniendo como eje prioritario la restitución de sus derechos fundamentales, particularmente el acceso al trabajo y todos los que de éste derivan.

El taller, de frecuencia semanal, se organiza en dos instancias. **Primer momento:** capacitaciones sobre encuadernación, marketing, comercialización, costos, publicidad y empaque. **Segundo Momento:** la producción misma de los objetos para su posterior venta (cuadernos y accesorios para complementar la oferta)

Es importante destacar que en el marco de estas actividades se construyó el Grupo Asociativo "Viajeras de la vida. Encuadernación artesanal", a través del cual las mujeres producen objetos para comercializar por medios Web y en ferias locales.

El presente proyecto surge de la articulación entre la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de entre Ríos y la Unidad Penal N° 6 "Concepción Arenal"

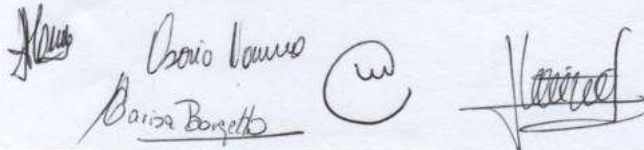
### Antecedentes

Economía Social en Contextos de Encierro.

**Unidad Penal N° 1. Juan José O'conor:** Desde el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Secretaría de Economía Social, se viene desarrollando desde el año 2016 una experiencia de trabajo con 15 internos de la Unidad Penal, donde se apunta a la reinserción social a través del acceso al trabajo; tomando al emprendedurismo como herramienta para lograrlo. Promover la cultura del trabajo dentro del ámbito carcelario, significa potenciar la autonomía y la libertad; a través de esta línea de acción nos implicamos en el desafío de acompañar a los sujetos privados de la libertad en un proceso de enseñanza-aprendizaje, donde el desafío fue fortalecer sus proyectos productivos y constituirlos como emprendimientos. A través del acceso al Microcrédito, se garantizaron distintas herramientas: financiamiento, capacitaciones, asistencia técnica y acompañamiento comercial para el desarrollo de los mismos, otorgándoles sustentabilidad en el tiempo. Favorecer entonces la re-inscripción socio laboral de las mujeres y los varones detenidos, a través de proyectos laborales elegidos por ellos mismos, revalorizando las trayectorias de vida y saberes de cada unx constituye uno de nuestros objetivos más importantes.

**Unidad Penal 6 "Concepción Arenal":** La experiencia comenzó en el mes de mayo de 2017, a pedido de la Dirección General de la Policía de Entre Ríos, motivada por los buenos resultados obtenidos en la experiencia del penal de varones.

En la primera charla de convocatoria participó el total de la población de mujeres de la unidad penal (37), quedando un número de 15 personas interesadas. En la segunda instancia, cuando se explicitaron detalles que habían sido mencionados en la convocatoria, como por ejemplo que la remuneración económica iba a estar supeditada al desarrollo del emprendimiento, varias mujeres manifestaron su baja, dado que esperaban cobrar un sueldo fijo por participar, tal como lo vienen haciendo en los demás talleres de oficio que ofrece el penal (como costura, lavandería, y elaboración de pastas).

The block contains four handwritten signatures or initials. From left to right: a stylized signature, the name 'Carina Borretto' written in cursive, a circular stamp or initial, and another stylized signature.



Ya con las interesadas comprometidas, se trabajó el concepto de emprendedurismo y los horizontes de sentido que tenía el proyecto, como por ejemplo llegar a constituirse como una Marca Colectiva Penitenciaria, como tiene la ciudad de Asunción de Paraguay (Muecendé Esperanza), y en las formas de sustentabilidad.

#### **La problemática que se intenta abordar**

El emprendedurismo en contexto de encierro nos interpela a reflexionar/actuar sobre dos problemáticas necesariamente en tensión/diálogo. Por un lado, la búsqueda de la mejora de la calidad de vida y la garantía de los derechos promovidos a través de la Economía Social, de sus valores de asociativismo y solidaridad para construir la reintegración social a través del trabajo. Por el otro, el complejo campo de lo penitenciario en el constante desafío de deconstruir las prácticas y perspectivas que borran del escenario a lxs sujetxs, reduciendo su identidad al delito y la marginación, demandando así de una mirada transformadora, integral, respetuosa de la diversidad y comprometida con un enfoque comunitario y de derechos que dé lugar a la inclusión e integración social. En este caso se agrega un tercer aspecto, no soslayable: las destinatarias son mujeres. Entendemos que opera una doble marginación, por ser presas y por ser mujeres, en la que el atravesamiento de género constituye un pilar. Sus historias de vida han estado atravesadas por la violencia, los tempranos abusos, las discriminaciones, a las que se suma el estigma del delito, muchas veces cometido para "resguardar" a algún miembro de la familia. El presente proyecto es una oportunidad para reparar y fortalecer, también subjetivamente, a las mujeres destinatarias.

#### **Diagnóstico**

En la Unidad Penal de Mujeres de Paraná están reclusas actualmente 82 internas, cuya edad promedio es de 25 años. La mayoría de los delitos por los que permanecen privadas de la libertad está relacionada con la violación a la Ley 23.737, que incluye el tráfico de drogas. Al ser la única unidad penal de la provincia, provienen no sólo de la ciudad capital, sino de toda la provincia.

De las mujeres que participarán en este proyecto; algunas de ellas eran empleadas públicas y en relación de dependencia antes del ingreso al penal, y otras realizaban trabajos por cuenta propia. Son mujeres que provienen en su mayoría de contextos sociales de vulnerabilidad económica y social.

#### **Destinatarias**

El Proyecto cobijará a siete (7) mujeres jóvenes y adultas que se encuentran privadas de su libertad ambulatoria, alojadas en la Unidad Penal N° 6 "Concepción Arenal"; de las cuales dos (2) cumplen prisión domiciliaria y una (1) cuenta con régimen de salidas transitorias con fines laborales. Todas tienen educación primaria completa y algunas están cursando la secundaria. Han realizado diferentes cursos de oficio, emprendedurismo y actualmente realizan un taller de encuadernación. En adelante, se las nombrará como mujeres emprendedoras, cuya identidad construyen, y no como internas.

#### **Cantidad de personas destinatarias directas**



Carina Borsetto

**Siete (7)** mujeres jóvenes y adultas que se encuentran privadas de su libertad ambulatoria, alojadas en la Unidad Penal N° 6 de la Ciudad de Paraná


#### **OBJETIVOS Y METAS A ALCANZAR**

##### **Objetivo general**

1- Aportar a las mujeres emprendedoras herramientas socio-laborales que contribuyan a la profundización de la construcción de sus subjetividades; a partir del autorreconocimiento de sus capacidades y aptitudes; en virtud de su reintegración social en el medio libre, mediante el derecho al trabajo, el emprendedurismo y los valores de la Economía Social.

##### **Objetivos específicos**

- 1- Promover el acceso y la restitución de los derechos fundamentales de las emprendedoras.
- 2- Contribuir a la elaboración de estrategias que permitan transformar los espacios de inactividad del sistema penal en proyectos productivos que cooperen con el reforzamiento de desarrollo de las capacidades, habilidades y aptitudes de las emprendedoras.
- 3- Garantizar formación de calidad y acompañamiento profesional y técnico al emprendimiento de encuadernación, por parte de lxs actores que integran el equipo del proyecto, poniendo en juego los saberes y herramientas que cada carrera y casa de estudio produce.
- 4- Construir nuevos conocimientos en la comunidad académica, que sigan contribuyendo a reflexionar, estudiar, investigar y aportar posibles soluciones a las problemáticas socio-culturales que atraviesan a los contextos de exclusión de la libertad.
- 5- Organizar talleres paralelos y habilitar el espacio para discutir temáticas socio-culturales que contribuyan a repensar la mejora de la calidad de vida de las emprendedoras desde una mirada integral, como perspectiva de género, educación sexual integral.
- 6- Propiciar instancias de acompañamiento desde las instituciones convenidas en este proyecto.

  
Barice Borzello  
Osorio Navarro

**Metas**



- 1- Que en el período de seis meses las emprendedoras se apropien de los contenidos trabajados a lo largo de los talleres (encuadernación, elaboración de accesorios, packaging, marketing, publicidad, comercialización, costos) con el fin de potenciar su emprendimiento y lograr un equilibrio sustentable.
- 2- Que en el período de un año el emprendimiento llegue a un nivel de producción de encuadernación y accesorios que permita a las emprendedoras resolver sus medios de vida.
- 3 - Que las emprendedoras tengan una salida laboral garantizada al momento de finalizar su condena, salir en libertad condicional, cumplir prisión domiciliaria, u otras modalidades de pena.
- 4 -Que las emprendedoras adquieran una "actitud emprendedora" y creativa que les permita llevar adelante y recrear constantemente su emprendimiento "Viajeras de la Vida. Encuadernación artesanal".
- 5 -Que las emprendedoras logren revalorizar y poner en juego los saberes que construyeron a lo largo de sus vidas.
- 6 -Que en un plazo de seis meses el emprendimiento asociativo "Viajeras de la Vida. Encuadernación artesanal" sea formalizada según términos legales y comerciales.

    
Carisa Borgetto  
Osorio Vazquez



Provincia de Entre Ríos

CONSEJO GENERAL DE EDUCACION

1599



RESOLUCIÓN  
Expte. Grabado N° (2088411)

C.G.E.

PARANÁ; 22 MAY 2018

**VISTO:**

Las presentes actuaciones por las que la Dirección de Microcréditos del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos, solicita se declare de Interés Educativo los Cursos "Proceso Productivo para Emprendedores de la Economía Social", "Estrategias de Comercialización para Emprendedores de la Economía Social", "Análisis y cálculo de costos en emprendimientos" y "Recursos publicitarios para emprendimientos de Economía Social"; y

**CONSIDERANDO:**

Que los citados Cursos fueron pensados para que las emprendedoras destinatarias de los mismos puedan enriquecer su experiencia formativa y su curriculum vitae, formalizando las instancias de capacitación que se ofrecen, contribuyendo a la reinserción social de personas que se encuentran en contexto de encierro y a la producción de conocimientos en espacios educativos;

Que como objetivo se pretende brindar herramientas de empleo, orientación e intermediación laboral, garantizando el acceso al derecho de trabajo y la reinserción social de las emprendedoras, construir espacios formativos para fomentar la actividad productiva, promover las capacidades y valores de los sujetos pedagógicos;

Que los Cursos en cuestión serán dictados por personal capacitado del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos, idóneo en las materias descriptas y calificados por su experiencia frente a grupos de emprendedores de la Provincia, desarrollándose en el marco de los encuentros de formación del grupo asociativo "Viajeras de la vida, encuadernación artesanal";

Que la Dirección de Planeamiento Educativo ha tomado intervención de competencia;

Que tomado conocimiento, Vocalía del Organismo interesa el dictado de la presente norma legal;

Por ello;

**EL CONSEJO GENERAL DE EDUCACIÓN**

**RESUELVE:**

*De C.*

////



Provincia de Entre Ríos

CONSEJO GENERAL DE EDUCACION

1599

RESOLUCIÓN

Expte. Grabado N° (2088411)


C.G.E.


////


**ARTÍCULO 1°.-** Declarar de Interés Educativo los Cursos denominados "Proceso Productivo para Emprendedores de la Economía Social", "Estrategias de Comercialización para Emprendedores de la Economía Social", "Análisis y cálculo de costos en emprendimientos" y "Recursos publicitarios para emprendimientos de Economía Social" organizados por la Dirección de Microcréditos del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos, atento a lo expuesto en los considerandos precedentes.-

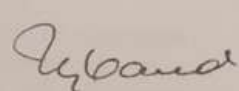
**ARTÍCULO 2°.-** Registrar, comunicar, remitir copia a: Presidencia, Vocalía, Secretaría General, Dirección de Planeamiento Educativo, Dirección de Planificación de Infraestructura y Equipamiento Escolar, Direcciones de Educación, Coordinación Informática de Concursos y Evaluación de Títulos, Centro de Documentación e Información Educativa, Direcciones Departamentales de Escuelas, Dirección de Microcréditos del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos y oportunamente archivar.-  
RD.

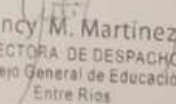
ES COPIA

  
Prof. MARINA MAZZA  
VOCAL  
Consejo General de Educación

  
Dr. GASTÓN DANIEL ETCHEPARE  
VOCAL  
Consejo General de Educación

  
Prof. RITA M. del C. NIEVAS  
VOCAL  
Consejo General de Educación

  
Prof. Marta Inzabal de Landa  
Presidencia  
Consejo General de Educación  
Provincia de Entre Ríos

  
Nancy M. Martínez  
DIRECTORA DE DESPACHO  
Consejo General de Educación  
Entre Ríos



## **Modelo de entrevista**

### **1. Racionalidad**

#### **Relevancia**

- a) ¿Cuál es el problema por el que surge el proyecto?
- b) ¿Se utilizaron otras fuentes de información o trabajos de investigación para la formulación del diagnóstico?
- c) ¿La población objetivo se encuentra cuantificada? ¿cuántas mujeres hay al día de hoy en el penal? ¿se puede acceder a esa información?
- d) ¿se realizaron análisis del contexto socioeconómico externo (es decir, variables que hayan podido influir en el proyecto)?

#### **Pertinencia**

- e) ¿Cuál es el objetivo principal del proyecto?
- f) ¿Es medible el resultado de los objetivos?

### **2. Coherencia**

#### **Interna**

- a) ¿Qué insumos (Recursos humanos, financieros, técnicos, otros) son necesarios para llevar a cabo la política? ¿Están previsto el insumo de los mismos?
- b) ¿Existe una persona asignada por cada tarea específica?

#### **Externa**

- c) ¿Se ha contemplado la legislación vigente en el territorio nacional?
- d) ¿Este proyecto tiene relación con algún otro actualmente vigente en el mismo penal?
- e) ¿Existen políticas o programas vigentes relacionados por su objeto, espacio o tiempo?

**Entrevista día 8 de febrero 2021**

**Malena Romero**

**Rol: Empleada de la Dirección de Desarrollo Territorial de la Secretaria de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos**

## **1. Racionalidad**

### **Relevancia**

**CLW: 1. a) ¿Cuál es el problema por el que surge el proyecto?**

**MR:** Esto que te decía hoy antes de que empecemos a hablar, esto de que la población carcelaria es una población vulnerada, no solo en su derecho a la libertad, que es por lo que están ahí, si no en una amplia cantidad de derechos, ahora agravados por la pandemia y las condiciones de hacinamiento, la falta de acceso a la salud, a la educación en muchos casos. En Entre Ríos particularmente estas cuestiones no son tan graves como en otros lugares pero si hay una sobrepoblación de las cárceles, falta de oportunidades y es un sector en general donde no hay instituciones sociales que aborden la problemática de esas personas. Entonces la idea de la inserción o reinserción a la sociedad después de cumplir la pena termina siendo algo que en los hechos no existe, no hay programas ni políticas por parte del Estado que acompañen realmente procesos de reinserción social. El proyecto surgió en función de eso: poner a la economía social en función de la reinserción socio laboral de población en situación de privación de la libertad en los distintos penales, particularmente yo trabaje en el Penal N°6 de mujeres en el emprendimiento Viajeras de la Vida, pero fue un proyecto que en su momento abarco muchas unidades penales a través de la Dirección de Microcréditos de la Secretaria de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Entre Ríos.

### **CLW: ¿Qué las motivó a trabajar sobre ello?**

**MR:** Es difícil, porque la cárcel es un lugar hostil, en todo sentido, sin embargo, el de hombres no conozco pero en el de mujeres hay una jerga, hay un ser presa que es hostil, que no se abre fácilmente, que no es que vos entras y la gente te recibe, habrá chicas que sí, pero si es un lugar muy hostil y la gente es muy cerrada con sus cosas y demás. Tal vez eso es lo que a una la llama a querer volver y a engancharse con eso, es un descubrirse todo el tiempo y también un ver mejoras a través del trabajo. Ahora nos paso que las chicas que ya están en libertad, yo la primera vez que las vi afuera vi a otras personas. A ellas mismas les generó un cambio, en la dignidad, un ida y vuelta entre nosotras que hizo que tal vez ellas se vean distintas, se van distintas para con las demás, vean que pueden con sus dos manos trabajar, con su cabeza terminar la escuela, realmente verse en un afuera posible. Porque ¿quién sale de la cárcel y consigue trabajo? Nadie. Las posibilidades de volver a delinquir se vuelven muy posibles porque vos no tenés otra salida, si no tenés una familia que te este esperando menos.

La cárcel es muy sálvese quien pueda, si vos no te haces respetar no te va a respetar nadie, esa misma cotidianeidad donde fue muy difícil para nosotras generar cooperación y solidaridad de un emprendimiento. Era siempre mirar a la otra a ver qué hago mejor que la otra y un individualismo generado por la misma hostilidad del lugar, todos los días un cuidarme yo.

Acá (en el emprendimiento) primero tenés que hacerte amiga de la que está en el otro pabellón y hablar con ella y ya ponerte a hacer algo que es un montón. Porque además ellas están ahí las 24 horas entonces saben lo que hicieron, todo eso que no tiene nada que ver con lo que nosotras venimos a hacer, sin embargo, está ahí, porque ellas las dos horas que tienen a la tarde están ahí con nosotras. Y es difícil por ahí que, a pesar de eso, digan 'bueno vamos a pensar en un emprendimiento cooperativo porque somos todas mujeres y la sororidad', allá hay un millón de otros problemas, estas pensando en cuantos días te quedan para irte. Para ponerle carne a lo que te digo, son mujeres que pasan el día a día ahí. Creo que lo que más te motiva de ir es eso, ver que ellas se superan, que se encuentran sororas en algún momento, las interpela el

feminismo, porque nosotras también damos el proyecto desde esa perspectiva de género, incluso tuvimos una compañera que era trans y eso también fue toda una revolución porque era el hombre dentro de la cárcel y después era E., una compañera nuestra, siempre con respeto porque la conocieron y ahora son amigas.

El espacio de trabajo se concibe desde la Economía Social como un espacio de todo, no es solamente que nosotras trabajamos como unas maquinas. Hay veces que no trabajamos pero hablamos de nuestras cosas y eso también es importante para el emprendimiento que nosotras queremos desarrollar, donde las chicas tengan confianza entre ellas, eso es clave. Por ahí lo que tienen las políticas públicas de la economía social, asociación de la economía social solidaria como es la nuestra, no de la economía social clásica, es que esta última es una cooperativa, una mutual, instituciones jurídicas constituidas. En cambio la economía social solidaria son todos los emprendimientos informales, desde el que vende en la calle, la feria, todo lo que tiene que ver con la informalidad, incluso el trabajo domestico que no es remunerado, porque todo genera un valor en la economía; sea este un valor humano. La economía social solidaria es muy de América Latina, la economía social clásica o académica es más de los Estados Unidos, Europa. Por eso al ser un campo disciplinar nuevo la economía social solidaria estas cosas como el rol del Estado cuestan, la economía social solidaria considera apuesta a un rol fuerte del Estado, si bien existe desde siempre el sistema de solidaridad, de cooperación, si no se la fomenta desde el Estado hoy en día en esta sociedad es imposible fomentar las ferias, el comercio local. Por esa misma razón es difícil de delinear, también por la población en la que se trabaja.

Es difícil delinear las cosas que surgen en la inmediatez. A veces hay cosas que no contemplamos en nuestra organización como que suelten a una de las internas del emprendimiento sin ningún aviso, ni siquiera dejan despedirse. Si bien ellas están felices de irse, también es todo un proceso. A una compañera la largaron en pandemia y quedo encerrada en su casa. En lo inmediato, a veces, es difícil volver a comunicarse con los integrantes por estas situaciones, donde se te modifica lo que está escrito en el programa con un plan y con plazos.

**CLW: ¿El proyecto queda solo en el penal o lo trasciende?**

**MR:** Viajeras fue pensado, desde que me incorporé en el año 2019, como el emprendimiento de las chicas, las participantes dueñas del emprendimiento. No es un dispositivo del penal, porque cuando se les otorgaron las maquinas se las pusieron a nombre de ellas, no se le dio al penal para que las use el penal con todas las internas. Al penal le gusta y le sirve que nosotras trabajemos dentro del penal, siempre esta bueno tener gente que trabaje con las mujeres adentro del penal, porque nosotras no solo trabajamos en el sentido de generar el emprendimiento sino que les certificamos buena conducta, hablamos con sus abogadas, las acompañamos con procesos jurídicos, no es solamente te firmo un papel, es un trabajo integral.

**CLW: Entonces, el proyecto sería: un proyecto desde el Ministerio de Desarrollo Social aplicado a estas mujeres en contexto de encierro ¿no?**

**MR:** Exactamente. Terminó siendo así. Porque en principio funcionaba adentro del penal y todo era adentro del penal, las clases, las maquinas, pero a medida que se desarrolló, quedaron menos chicas por el resto de dispositivos y talleres. Pero ninguno es como Viajeras, porque la diferencia radica en que los otros dispositivos se quedan en el penal porque son del penal, la panadería es la panadería de la cárcel, la clase de yoga es la clase de yoga de la cárcel. Todo es algo que queda ahí, Viajeras no, las chicas se van siendo emprendedoras de la economía social, o es lo que queremos que sean. Ellas se van con una maquina, se van con un proyecto en la cabeza por lo menos.

**CLW: ¿El proyecto surge de una iniciativa del Ministerio solo o del Ministerio en conjunto con la cárcel de mujeres?**

**MR:** yo creo que surgió de SB, ella se lo propuso a la entonces directora de microcréditos, la cual aceptó porque le gustó la idea y se llevo adelante en los lugares que te mostré (programas en instituciones carcelarias de la provincia). El de viajeras es el único que continua, por la potencia del grupo, que exigió que el ministerio se haga cargo, fue un intercambio. Fue lindo, ellas mismas te dicen. Este año ellas están todas afuera, una con libertad plena, el resto con domiciliaria o asistida, pero afuera de la institución. Podríamos haberles dicho

bueno chicas ya están afuera, tienen sus maquinas, el ministerio hizo todo acá y nosotras las acompañamos en el contexto de encierro y se terminó; pero SB y yo dijimos que no, porque el emprendimiento todavía tiene una potencia mas para dar y necesita afianzarse un poquito más para que pueda seguir. Por lo menos que las chicas puedan seguir trabajando de lo que el Ministerio las capacitó.

Se planeó este año (2021) poder conseguir un espacio, que desde el año pasado ya está programado pero que por la pandemia se trunció, que es la Asociación Formar, una asociación de emprendedores El Banquito de la Buena Fe, donde Marisa, la capacitadora pertenece, y ella creyó que era un buen espacio que ya es de emprendedores para que ellas puedan estar ahí con sus maquinas y puedan trabajar ahí. La perspectiva este año es que sea ahí o en cualquier otro lugar que consigamos, las chicas tengan un lugar donde ir a trabajar. Para mi es importante que consigan un lugar donde ir a trabajar, que cumplan un día, un horario, siento que eso te ordena la vida pero que también te sentís digno, son mujeres grandes con las que nosotras trabajamos, cada una tiene sus hijos, vive en la casa de sus hijos entonces los está molestando. Es algo más de ellas, ellas quieren hacer esto, es lo más importante del emprendimiento. Ya no dependen de nosotras para cosas que antes dependían, porque estaban en el penal. Es una ida y vuelta, ellas también demandan, no son receptoras pasivas de nuestra política pública.

**CLW: 1. b) ¿Se utilizaron otras fuentes de información o trabajos de investigación para la formulación del proyecto?**

**MR:** Sé que SB se inspiró en una marca paraguaya de una cárcel de unas chicas en situación de privación de libertad que crearon una marca grande, todo el penal, yo creo que sigue funcionando. Para el diseño no sabría decirte. Creo que la estructura es la misma que para los microcréditos comunes, a través de las localidades, con promotores, hay créditos, los cobran, los promotores hacen el seguimiento de los emprendedores, algo más o menos parecido al programa de la provincia.

**CLW: 1. c) ¿La población objetivo se encuentra cuantificada? ¿Cuántas mujeres hay al día de hoy en el penal? ¿Se puede acceder a esa información?**

**MR:** Hoy por hoy no se por la pandemia, no sé cuantas chicas ingresaron ni cuantas salieron, se que salieron muchas por mismos dichos de las chicas. Antes de la pandemia eran 90/100, era en lo que se mantenía, actualmente están agrandando el penal así que capaz hay más gente. Las primeras charlas se dieron a grupos grandes, de 20 o 30 mujeres, que fueron primero charlas de emprendedurismo, de costos, de esto, de lo otro, por eso eran charlas grandes.

Las primeras charlas eran de muchas chicas, así se empezó. Taller de oficios, etc. algunas se fueron yendo, a algunas no les gustaba, no sabían tejer. En principio fue abierto a todas las mujeres, ese fue el criterio. La población objetivo era todo el penal.

**CLW: 1. d) ¿Se realizaron análisis del contexto socioeconómico externo (es decir, variables que hayan podido influir en el proyecto)?**

**MR:** Te puedo hablar desde que yo ingresé, en 2019. Es insuficiente, hablando de esta población casi todo es insuficiente, pero si un crédito es insuficiente, porque vos estas endeudando a alguien dándole un crédito. Desde ese punto yo veo una falencia porque le estas debiendo al Estado.

Con las deficiencias de esa población es difícil plantear a largo plazo una variable, con una población que no tiene prácticamente ingresos, salvo capaz cobrar la AUH. Si o si debes producir de lo tuyo, además estando en un contexto de encierro, o sea que la variable puede cambiar. Salías a una feria si te dan el permiso y podes vender ¿y si no te lo dan? Tenés que vender adentro, ya no es lo mismo. Un montón de variables de la cotidianeidad de las chicas, pero nosotras desde la política pública si teníamos flexibilidad para pagar, para todo, con facilidades.

Si teníamos problemas con la institución penitenciaria, ese fue el problema más grande para mí, si hubiesen estado más abiertos a entender lo que nosotras íbamos a hacer tal vez hubiesen sido más chicas o tal vez hubiesen sido más grupos o tal vez algunas chicas no hubiesen dejado. Fue tal vez el mismo lugar que ponía trabas en cierto punto, más al principio y después fue aflojando. Las instituciones carcelarias no están bien planteadas, no sirven para reinsertar a nadie. Es una institución vieja, acéfala. El problema es cuando uno como agente del Estado está ahí, quizás por el imaginario social de que uno que está ahí tiene que sufrir, si cumplís tal delito no tenés derecho a nada, ese imaginario social influye, de todas formas hay señoras del servicio penitenciario que la mejor con las chicas. Donde yo pongo el eje es en las autoridades, las autoridades dijeron 'mira nos sirve un emprendimiento que tenga estas características, que le brinde una salida laboral a las chicas' y no lo vieron como una opción, ¿o no lo quisieron ver? Porque si hay otros dispositivos que pudieran ser parte de la economía social, por ejemplo adentro hay una huerta, una panadería, una lavandería, tienen un montón de emprendimientos; y, sin embargo, les pagan \$10 por canasto que lavan las chicas. Entonces si ese trabajo fuera bien pago, ellas sabrían que el día de mañana pueden conseguir otro laburo porque ya tienen experiencia ahí. No sé, generarse otras condiciones. Incluso habiendo predisposición del ministerio, el ministerio llevó maquinas, puso gente, recursos humanos. Así y todo, reticentes.

En relación a la salida de las chicas, principio se analizo cada caso también, evaluamos las condiciones pero no es algo que nosotras digamos 'tiene que ser así', las chicas la mayoría está por narcotráfico pero P esta por homicidio por ejemplo. Vos te podes imaginar que, en la mayoría la familia de la persona que esta privada de su libertad siempre está muy dañada e incluso no tienen contacto con ellos. La mayoría de las viajeras tiene problemas con sus familias o tiene una historia complicada. Pero si nosotras sabíamos donde ellas iban a volver el día que salgan, eso es parte de lo que nosotras necesitamos saber de ellas, pero hasta donde nosotras podemos ayudar como Estado. Por eso fue juntarnos cuando todas estábamos afuera y fue decidir entre todas que hacíamos ahora porque todas estaban en condiciones distintas. La población con la que nosotras trabajamos tiene todos problemas habitacionales,



familiares. La condición de salida tratamos que sea la mejor, con su máquina, su trabajo, sus cosas, si había ganado dinero su dinero pero más que eso nosotras como programa no se podían. En pandemia tratamos de brindarles atención psicológica de la línea del hospital de salud mental, generarles ciertas redes de contención con instituciones, pero más que esas redes que nosotras ya sabemos generar eso.

## **Pertinencia**

### **CLW 1. e) ¿Cuál es el objetivo principal del proyecto?**

**MR:** El objetivo principal del programa es generar un emprendimiento de economía social solidaria de mujeres, en la letra, en Malena Romero, agente del Estado; y en que las chicas se vean como eso, se sientan como eso. Para mi principalmente es eso, que ellas se vean como trabajadoras después de haber pasado la situación que pasaron, de privación de su libertad. Lo principal es el trabajo, que ellas se vean como eso y que puedan trabajar de eso el día de mañana. El sueño es que ellas vivan de lo que trabajan.

### **CLW 1. f) ¿Es medible el resultado de los objetivos?**

**MR:** No sé si es medible la palabra, pero sí que fue un progreso. Por ejemplo en la restitución de los lazos con sus familias, eso ha costado idas y vueltas. Cambios que influyen en el trabajo que necesitábamos en la cotidianeidad. Que también lo pedían desde la atención psicológica del penal, la mayoría va al psicólogo adentro del penal.

Después cambios en la calidad del trabajo, en el manejo de las maquinarias, en la terminalidad escolar, llevar al día los costos, la responsabilidad, cumplir con el trabajo; siempre fueron responsables pero hay un compromiso con el trabajo porque ya lo sentían propio, lo hago porque yo soy una viajera y este es mi trabajo, que no pasaba al principio.

Otra cosa medible ha sido conseguir el certificado de salida laboral para las ferias, que se considere el programa y el emprendimiento como un trabajo.

Los cambios más fuertes son en la personalidad, no sé si son medibles o no. El penal te hace ser una persona hostil, es la manera de sobrevivir, poniendo barreras con el exterior, entonces que ellas se abran y cuenten sus cosas, que puedan hablar de las cosas que les pasan ahí adentro o de las cosas que las llevaron ahí adentro ya sin prejuicios, contándonos. Eso fue talleres y talleres de confianza. No hay programa que te diga cómo generas eso, son circunstancias.

En relación con el dinero nunca sobró plata, mas en las condiciones de crisis. Ellas dependían 100% de nosotras dentro del penal. Ahora que están afueras la producción es increíble, la calidad, no sé si estarán más contentas que las cosas les salen más lindas. Es mucho de la cabeza, nunca producimos tanto como ahora, cuestiones de ellas, de la motivación.

## **2. Coherencia**

### **Interna**

**CLW 2. a) ¿Qué insumos (Recursos humanos, financieros, técnicos, otros) son necesarios para llevar a cabo la política? ¿Están previsto el insumo de los mismos?**

**MR:** Si. Ahora no nos salió un programa que solicitamos del ministerio, porque nosotras necesitamos una computadora. Porque las chicas saben hacer, imprimir, tejer, encuadernar, hacer un barbijo, pero no te saben usar una compu. En este momento las chicas saben hacerlo pero en una netbook viejita que tenemos allá, yo quiero que aprendan en cualquier compu, que sepan mandar a imprimir, que sepan armar un Word con la imagen que quieran imprimir, cosas básicas. Pero también no es solamente que ellas no sepan si no que ellas también son de otra generación, muchas cosas son las que cambian.

Nuestros recursos humanos son multi, multifunción porque son específicos del programa que es: los talleres de economía social solidaria y el emprendimiento, pero también hacemos de amigas, de proveedoras, de atención psicológica y cumplimos esas funciones porque nosotras somos así, no todos los agentes del Estado son así.

Todavía falta un espacio físico, una computadora, internet. Si no, no es que no funciona nada pero lo único que pueden hacer es tejer. Necesitaríamos un profe o algún integrante calificado para enseñarles el tema de diseño y demás, es lo que les falta.

Ellas ya en lo técnico tienen la mayoría de las maquinas, obviamente que algunas tienen que cambiar. Las maquinas son todas las que usan para sublimar, las que usan para cortar hojas, las impresoras, la agujereadora, todas maquinas manuales, menos la subli que necesita electricidad, la plancha y las de las tazas. Lo que es insumo de papel, cartón, anillos todo eso que al principio, como anécdota, SB conseguía los cartones donde vienen las camisas, que servían para encuadernar, reciclábamos esos cartones porque de insumos no teníamos un peso. El tema de los insumos nos rebuscamos, fuimos ingeniosas en eso, intentamos. Si lo que nos faltaría ahora para que el programa culmine, porque queremos que este año culmine el acompañamiento, sería comprar maquinas nuevas en el caso que se necesiten, incorporar una computadora si o si porque no pueden trabajar sino, después sería más que nada conocimiento técnico, el manejo de software, eso es lo que les hace falta a ellas ahora en lo específico.

## **CLW 2. b) ¿Existe una persona asignada por cada tarea específica?**

**MR:** Si tenemos roles, SB por ejemplo siempre fue la encargada de llevar adelante el programa, dar la cara en todos lados. Yo cuando me incorpore al programa me incorpore con la función de ir tomando lo que iba soltando SB porque estaba con otras cosas, fui medio eso ir conociendo de a poquito e ir haciéndome cargo de a poquito, lo que estoy haciendo ahora.

El rol fuerte es el rol de Marisa, Marisa es su capacitadora desde el primer día, es una emprendedora ad honorem, ella lo hace por convicción, no le paga el ministerio, no tiene un trabajo en relación de dependencia, ella lo hace ad honorem como emprendedora y cumple un rol muy fuerte en todo sentido, para el programa porque cumple el rol de capacitadora, ella sabe el trabajo, sabe encuadernar, sabe tejer, te consigue los insumos porque sabe los nombres de los proveedores, cumple una función clave. También incluso tiene esto de la escucha con las chicas, se llevan bien, se cuentan sus cosas, cumple un rol en todo, es el corazón.

Hay que terminar de delinearlo porque muchas veces Marisa era una trabajadora más, una viajera mas y sin embargo les planteaba a ellas que no era una viajera en términos específicos porque no era una población del programa, más allá de que funcione en ese nivel. A lo que yo planteo que este año tiene que tener una función específica y que esa función específica sea coordinar a las chicas en el trabajo específico como venía siendo pero ya no librado a ciertos criterios que ella imponía, sino que ahora tiene que ser respondiéndome a mí, como yo programo desde el ministerio, también porque ahí se pierde, no es autoridad la palabra pero un poco sí, porque uno tiene que planificar, llevar adelante, poner la cara. Yo les firmo papeles a las chicas. Entonces tiene que estar ordenado. El rol tiene que estar bien delineado. Yo ya más una supervisión, el ministerio para generar lazos, pero que deje de ser tan intensivo. Este año voy a tener un rol más de contralor, viendo guiando pero ya no como antes. Ahora es como se acompaña a un emprendedor cualquiera, obviamente que no son emprendedoras cualquiera porque nunca lo van a ser pero si empezar a tratarlas ya desde ese punto. Que pasen al espectro de emprendedoras.

## **Externa**

**CLW 2. c) ¿Se ha contemplado la legislación vigente en el territorio nacional?**

**MR:** si, están las legislaciones, yo no te las sabría decir, pero si se han basado en eso.

**CLW 2. d) ¿Este proyecto tiene relación con algún otro actualmente vigente en el mismo penal?**

**MR:** El penal intenta que no. Si en donde más se aglomera es en la escuela, la escuela es el lugar donde van más variadas mujeres, la escuela si por ahí es un ámbito donde hacen muestras a fin de año entonces se mezclan con otras compañeras, pero en general no hay sinergia con los otros programas. Además porque capaz yoga lo da una voluntaria de El Arte de Vivir y la panadería es del penal y la peluquería capaz es una monja que viene, o sea son todas cosas distintas, si bien todas están bajo la institución del penal no hay una guía que diga 'yo quiero que haya esto, esto y esto', no hay un orden de nada. Lo único que se mantiene fijo es la escuela, todo lo otro va y viene. Tienen actividades con la UADER, el INTA... pero todos, cada uno por su lado.

**CLW 2. e) ¿Existen políticas o programas vigentes relacionados por su objeto, espacio o tiempo?**

**MR:** El buffet El Entrevero que te conté, no por la población aunque también está en contextos de encierro porque viven en el hospital de salud mental, y depende del mismo área donde surgieron las viajeras. Si bien tiene un abismo de distancia trabajar con usuarios de salud mental con personas en situación de privación de libertad, el desafío de construir un emprendimiento cooperativo que se encontraba con los mismos obstáculos en cierto punto, en algunas cosas parecidas y otras nada que ver. El acompañamiento del Estado era el mismo, en el armado y los obstáculos que se presentaban surgían los mismos obstáculos.

Si también son muy parecidos los centros de economía social que había del ministerio en los refugios de mujeres, se intento, eso tampoco tuvo mucho resultado por la burocracia, no tanto por la implementación del programa. En el

Inés Londra, en el refugio de acá había una promotora que trataba de generar emprendimientos en víctimas de violencia de género que también en cierto punto había puntos de encuentro con la experiencia de las viajeras, pero había otros contextos de violencia. Aunque también eran mujeres vulnerables. Eso no se mantuvo.

Viajeras se mantuvo por ellas, un ida y vuelta, la actitud de las chicas que no fue pasiva o receptora.

**CLW: Ustedes marcan mucho el tema de la perspectiva de género en el proyecto ¿por qué tiene perspectiva de género?**

**MR:** en un principio somos todas mujeres, nosotras las que trabajamos con las chicas somos todas mujeres. La economía social solidaria al ser tan horizontalista y democrática es muy parecida a la forma en la que nos organizamos las mujeres, las mujeres nos organizamos asambleariamente a lo largo de la historia y en la familia en sí. Las mujeres somos muy organizadas en ese sentido, de participación, de hablar todas, viajeras tiene mucho de eso. No es ir e imponer a nadie nada que no quiera pensar. La perspectiva de género no va solamente en eso, que vos vayas y le hables de tal cosa, sino que está más bien en la empatía un poco. La situación de no juzgar hizo que se genere cierta confianza, que ellas nos cuenten, que problemas tenían, ponernos en su lugar. Respetar lo que ellas dicen, no bajamos un programa lineal, siempre escucharlas a ellas, hacer visible su voz, hacerlas ver capaces de lo que pueden hacer, el empoderamiento de ellas mismas. Hablar de los hombres, del patriarcado, talleres de género que han tenido, que se ven plasmados en sus diseños.

Creemos en la sororidad practicante, no tanto en lo que se lee si no mas en ver cuando ellas se dejan de pelear y se empiezan a ayudar entre ellas, eso tiene que ver más con la perspectiva de género. Reconocerse como mujer, reconocerse como lo que son.

La confianza las empodera, darles responsabilidades las empodera. Que ellas se sientan esto, no tanto que nosotras les vayamos a decir lo que ellas son. No sé si tuvo éxito, pero que si continua en el tiempo es porque eso se logro en

cierto punto, ellas se consideran emprendedoras, ellas quieren trabajar de lo que saben hacer, y quieren el apoyo del Estado porque saben que el programa las ayudó. Hay una toma de conciencia, ya no son las presas pasivas que esperaban que vayan dos personas a darles un taller, ellas demandan trabajar. Queremos dejarlas con el emprendimiento en marcha.

**Entrevista día 16 de marzo 2021**

**SB**

**Rol: empleada de la Secretaria de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos**

## **1. Racionalidad**

**Relevancia**

**CLW: 1. a) ¿Cuál es el problema por el que surge el proyecto? ¿Qué las motivó a trabajar sobre ello? ¿El proyecto queda solo en el penal o lo trasciende?**

**SB:** En relación a las motivaciones que nos llevaron a trabajar en el proyecto tiene que ver con un antecedente claro del proyecto de viajeras, que es el Buffet del Entrevero. En el año 2015 cuando estábamos en tiempos de finalización de gestión de ese momento, más o menos diciembre de ese año empezaron a cerrar todos los programas, a cerrarse los proyectos que se habían abierto, era mi tercer año dentro del Ministerio de Desarrollo Social, justo en ese periodo donde las cosas estaban un poco difíciles, yo estaba contratada por contrato de obra entonces mi continuidad en el ministerio tampoco era tan clara.

Estábamos en un momento de mucha incertidumbre y en esos días se contacta una colega que trabaja en el hospital escuela de salud mental y me hace una consulta en relación a la posibilidad de gestionar mediante Desarrollo Social algún proyecto de financiamiento para una experiencia dentro del hospital. Entonces trabajamos un par de ideas, tiramos un par de líneas de acción, en ese momento en el Ministerio estábamos en un momento complicado porque no se sabía que gestión iba a continuar y de qué forma y quienes iban a ser los equipos que íbamos a seguir. En ese momento, a raíz de la charla que tuve con ella y demás, empiezo escribir un proyecto para expandir los límites de la economía social, que hasta ese momento se trabajaban únicamente con el microcrédito, para poder pensar la economía social como un campo problemático en construcción, ahí me parece que nuestra oportunidad era



poder trabajar la inclusión social a través de las vinculaciones y las redes que podíamos hacer con el hospital escuela de salud mental.

Bueno, en ese momento yo presento el proyecto al actual secretario quien me dice que lo siga puliendo, que a principio de gestión lo presentamos otra vez. Entonces, yo convoco un compañero, estudiante de Ciencias Políticas en aquel momento, para sumarse y darme una mano con la escritura, le damos un marco y a principios del año 2016 ya empezamos a coordinar lo que hoy es el Buffet del Entrevero. Yo me sume particularmente a las reuniones de equipo y a la propuesta y mi compañero se sumo tiempo después, a mitad de año a darme una mano con el acompañamiento de este nuevo grupo.

En sencillas cuentas logramos crear un proyecto interseccional entre el hospital, la Facultad de Trabajo Social (UNER) y el Ministerio de Desarrollo Social para poder plantear en qué acciones podíamos sumar estos tres sectores para lograr acompañar a estos emprendedores que iban a constituirse como emprendedores dentro de lo que es la perspectiva de la economía social y lograr sostener un emprendimiento como grupo asociativo.

Pasan los años, corre el 2017 y la actual jefa de la Dirección de Microcréditos, que antes se llamaba Dirección de Financiamiento y Acceso al Crédito, retoma esa experiencia y me propone a mi empezar a trabajar con el penal de hombres. En su momento hicimos un equipo con toda la dirección, incluidos mis compañeros hombres, para ir a trabajar a la Unidad Penal N°1 de varones con una propuesta similar a la del Entrevero pero con créditos individuales; ya no desde la grupalidad como grupo asociativo, sino desde los créditos individuales para trabajar emprendimientos, pero comprendiendo la lógica de grupo y de vida de centro, para sostener reuniones semanales donde se trabajan un montón de otros aspectos de la vida cotidiana al margen de lo específico de la economía social.

Durante finales del 2016 y principios de 2017 trabajamos con la Unidad Penal N° 1, se logro constituir el grupo, se logro que las personas tuvieran hasta un segundo crédito. Una vez que la propuesta empezó a volar, la otra propuesta que se me hizo fue cruzar a la cárcel de mujeres para pensar una similar a la de la cárcel de hombres y dejar a mis compañeros a cargo de la cárcel de

hombres, dado que yo era la única chica que, en ese momento, estaba sosteniendo trabajo territorial y necesitaban, por pedido exclusivo del penal de mujeres, una mujer que se pueda hacer cargo de esta propuesta. A principios de 2017 yo me sumo a las primeras reuniones con el penal de mujeres para empezar a pensar con la directora de ese momento una propuesta similar a la del Entrevero y a la del penal de hombres.

En ese momento, la propuesta inicial fue tal cual la que se propuso en el penal de hombres: créditos individuales, proyectos individuales y el acompañamiento desde el sostenimiento y monitoreo de los emprendimientos. La cuestión es que yo me topo con una situación totalmente diferente, dado que, primero y principal, en la cárcel de mujeres no existen los talleres industriales. Entonces, ya de por sí, pensar emprendimientos o talleres de oficios se complicaba muchísimo, mas en aquel momento, porque hoy en día el penal tiene muchas otras propuestas que en el 2017 no había. Más o menos después de la tercera reunión con la directora y el equipo de la penitenciaría decidí cambiar la propuesta e ir por el lado del grupo asociativo. En principio, pedí conocer a las personas interesadas en esto de los emprendimientos, como les decían las chicas, y empezamos a hacer reuniones grandes en el salón, donde empezáramos a conocer las demandas que tenían las internas en ese momento.

En la primera reunión lo que hago es contar más o menos cual era la metodología de trabajo, cómo trabajábamos las identidades a partir de ingresar en un proyecto dentro de la economía social. Ya no pensábamos desde el lugar de internas o reclusas, si no desde el lado de emprendedoras. La primer reunión tuvo alrededor de 70 personas más o menos, que fueron a escuchar la propuesta, armamos un video con la gente de la dirección donde planteábamos la propuesta, como nace desde la del Entrevero que es muy similar y luego como la fuimos transformando en una propuesta específica sobre la privación de la libertad, que es una cuestión totalmente diferente.

Así bien, el factor cultural es el mismo, porque tanto les emprendedores de la salud mental como las emprendedoras de la unidad penal no acceden a un mercado de trabajo formal por cuestiones culturales, es el factor común que

encontrábamos entre los dos proyectos. Por el cual mi propuesta fue armar un mix dentro de todo lo que veníamos laburando hasta el momento y proponerles a las chicas crear un grupo asociativo que pueda llegar a ser en algunos años una marca colectiva penitenciaria como la que tiene Paraguay, *muñ* “*Encendé esperanza*” (que todavía nosotros acá en Argentina no tenemos), que tienen a 7 penales trabajando mancomunadamente en distintos productos pero forman parte del mismo. Esa fue nuestra propuesta, en el penal cayo muy bien, les gusto la proyección, les gusto la idea y ahí es donde empezamos a trabajar con el grupo que sería más tarde “Viajeras de la Vida”.

Luego de las o menos un quinto encuentro en el salón con todas las mujeres interesadas, decidimos abrir una lista para saber quien realmente estaba interesada en empezar a laburar desde este lugar y con esta propuesta para empezar a pulir qué productos serían, que ideas tenían ellas tanto de mercado como de marketing, una idea general de que producto quisieran vender y con qué representaciones sociales nos íbamos a encontrar con el grupo. En ese sentido, empezamos a sondear y muchas de ellas querían hacer muebles, herrería, talabartería y nosotras. En ese momento estaba coordinando yo y otra compañera, que ya falleció que estaba de pasante, y me acompañó en los primeros meses de trabajo; cuando nos topamos con esa idea nosotras encantadas, dijimos ‘bueno por fin acá empezamos a trabajar perspectiva de género, rompemos estereotipos de las mujeres cosiendo y empezamos a ser mujeres albañiles’ y nos encontramos con la imposibilidad física que no teníamos ni espacio ni lugar para meter maquinaria ni para poder aprender el oficio. Nos encontramos con un impedimento muy grande y la perspectiva del penal que disiente mucho con la que nosotras queríamos empezar a laburar. Entonces fue un trabajito de hormiga, en principio quedaron quince chicas interesadas, ahí cuando ellas nos mostraban más o menos que productos querían empezar a vender nosotras con Florencia, mi compañera, nos dábamos cuenta que no iba a ser un producto fácil de colocar en el mercado porque eran cosas hechas de papel, con muy poca estética. Estaba bueno como terapia, como ellas lo venían haciendo desde ese lugar, pero no era fácil colocarlo en el mercado porque no era ni siquiera un producto de vitalidad.

Después de mucho hablar, de mostrar y traer muchas emprendedoras de distintos sectores de Paraná para que mostraran sus productos, después de que mucha gente pasara por el penal, que nos permitieran ingresar gente que no trabajaba con nosotras sino eran simplemente emprendedoras que iban a mostrar sus productos, hicimos como una especie de feria dentro del penal para mostrar todo lo que había y lo que se podía llegar a producir y ahí se decidió la idea de los cuadernos artesanales.

En principio el grupo que quedo reducido de 15 a 8 mujeres fueron las que se titularon “Viajeras de la Vida” y empezaron a trabajar; en ese momento teníamos mas equipo desde el ministerio porque habíamos podido sumar gente del programa CRECER (que era otro programa de la secretaria), en ese entonces estaban dos comunicadoras sociales y el actual director de desarrollo territorial, en ese momento coordinador, que nos daba una mano con las capacitaciones.

Junto con la diseñadora decidieron el nombre con el logo actual, que es una mujer que tiene hojas en el pelo y tiene los ojos cerrados, entonces eso para ellas simbolizaba la cara de la mujer porque eran todas mujeres, las hojas de árbol porque era como una paradoja entre el libro, el árbol y el cuaderno y los ojos cerrados para evadir un poco la realidad que estaban viviendo y poder pensar en la fantasía. Luego escribimos una reseña de quienes éramos, intentando empoderar el grupo y ahí ellas empezaron a palpar todo lo que era vivir como emprendedoras dentro de una idea de poder tener un emprendimiento y poder salir con un trabajo. Lo que les explicábamos al principio era que no era un taller común y corriente, esto no era algo de ir trabajar un oficio, aprender el oficio y después nosotras irnos a otro penal, sino que la idea es que ellas formaran un emprendimiento, se consolidaran y salieran del penal con el emprendimiento andando, con un trabajo funcionando, una salida laboral distinta que les permita pensarse en un afuera un poco más amigable a la idea que ellas tenían cuando ingresaron y durante la estadía que tuvieron ahí.

Después de mucho cerramos en que el producto iba a ser encuadernación artesanal y accesorios relacionados a la lectura, en ese momento en el quipo

éramos cuatro, habíamos podido sumar gente también de otro programa del ministerio que era Promotores para la Economía Social, entre ellos una estudiante de terapia ocupacional. Habíamos armado un equipo interdisciplinario entre estudiantes, casi graduadas, graduadas y demás y logramos realmente que viajeras tuviera una dinámica muy linda, porque no solamente eran dos encuentros semanales, sino que empezábamos a notar que las chicas nos esperaban con muchas ganas de que llegara ese día, la gente del penal también nos comenzaba a recibir de otra manera, con otra amorosidad también, sabiendo que la apuesta que teníamos era grande, era algo que nunca se había hecho en Entre Ríos, nunca en un penal y que las posibilidades de que ellas salieran con un trabajo dentro de la economía social funcionando, con una clientela estable, con un producto colocado en el mercado, con capacitaciones de la economía social y también generales porque también trabajamos perspectiva de género, trabajamos ESI, trabajamos en juegos cooperativos.

Nos capacitamos muchísimo durante todos estos años que fueron casi 4 años dentro del penal trabajando y las emprendedoras pusieron todo de sí, con todos los altibajos que tiene trabajar dentro de un penal, con las condiciones en las que estábamos también con el contra de que el proyecto de viajeras no es un programa dentro del ministerio de desarrollo social, sino que fue una línea de acción dentro de un programa, entonces tuvimos muchos altibajos. El proyecto pudo concretar los objetivos máximos que teníamos que era que las chicas pudieran salir del penal con una propuesta laboral diferente y con sobre todo con un proyecto de vida distinto y elegido por ellas y consolidado en este tiempo.

Dentro del penal todo este trabajo se empezó a notar a los años y también las chicas de viajeras se constituyeron como un ejemplo para sus compañeras que no estaban en viajeras, hasta en un momento llegamos a tener lista de espera para ingresar al emprendimiento; lo cual nunca pudimos terminar de tomar esta demanda dado que en un emprendimiento asociativo las ganancias se dividen y si estamos pensando desde las perspectivas de que los emprendimientos tienen que funcionar y tienen que llegar a cambiar o a mejorar realmente el estilo de vida de las personas que lo trabajan, porque si el emprendimiento es

todo una venta de humo donde ni siquiera podemos llegar a fin de mes no termina funcionando realmente como una inserción y termina siendo más desde el orden de lo terapéutico, de la recreación. Pero para que un emprendimiento realmente pueda mejorar las condiciones y la calidad de vida de una persona, tiene que poder llegar a fin de mes con mínimamente un ingreso que le permita comer, tener otras posibilidades, entonces tomar más gente iba a ser imposible porque iban a tener que dividirse montos pequeños luego de una gran venta. Así que, evaluándolo siempre con las chicas, evaluaron quedarse las 5, ya que tres salieron del penal y decidieron seguir desde afuera un tiempo hasta que definieron ir colaborando pero sin ser parte del grupo.

Las 5 que quedaron lo siguen sosteniendo hasta el día de hoy y lo continúan afuera, ya que en el 2020 la gran mayoría de viajeras pudieron salir en libertad, en distintas condiciones como libertad asistida, libertad condicional, etc. pero tienen la mayoría libertad salvo una que está en prisión domiciliaria pero le queda poco de condena.

Ese fue el proceso de viajeras después de más o menos 4 años, las chicas hoy están afuera, el proceso lo terminaron de consolidar ellas cuando salieron porque hasta el 2019 nuestra expectativa era la espera de los juicios pero íbamos a seguir trabajando dentro del penal. Nuestra proyección era continuar mejorando pero siempre soñando con un afuera que estaba muy lejano.

En el 2020 se aceleraron todos los juicios y las chicas pudieron acceder a los juicios, siendo unas de las primeras por sus informes de buena conducta que también les firma viajeras, a través del ministerio, colaboran para que en las causas también tengan estímulo. Yo hacía el informe, lo pasaba al área social, el área social lo adjuntaba a la documentación de su expediente y eso iba al juzgado, entonces iban teniendo un plus de confianza, de buena conducta, a una le redujo la condena y a las otras les permitieron que los primeros juicios que salieran sean los de ellas. Hoy por hoy están todas afueras, tuvimos nuestros problemas al encontrarnos en un contexto que no esperábamos que fuera tan rápido, que fue un golpe de alegría pero también un cachetazo de realidad en plena pandemia. No sabíamos si íbamos a poder volver a juntarnos

o no, que fue todo un caos. Comenzamos a juntarnos desde lo virtual en un primer momento de pandemia para seguir en contacto, que ellas tuvieran teléfono propio, armar grupos de WhatsApp, que ellas tuvieran como una guía, para posteriormente organizar todo lo que demandó y sigue demandando el emprendimiento, todavía no nos terminamos de acomodar porque nuestras maquinas siguen en el penal al no tener espacio físico, estamos trabajando en la casa de una de nuestras compañeras.

En breve vamos a tener espacio físico y propio, porque esa era otra de nuestras metas cuando planificábamos el afuera con viajeras, que ellas puedan tener un espacio propio, que les permita tener otros vínculos, que les permita tener otros contactos y otra oportunidad, así que hoy en día las chicas están súper contentas con el apoyo, con el grupo. La idea es que en algún momento el grupo vuele solo sin el acompañamiento constante del equipo. Las devoluciones de las chicas son muy gratificantes y muy lindas. Nos queda mucho por hacer todavía pero seguimos confiando que la economía social es una posibilidad real para las personas que por factores culturales siguen sin poder acceder a un mercado formal de trabajo, esto es una oportunidad digna, es un lugar que produce salud, es un lugar cuidado, donde aparte de trabajar y mejorar los ingresos también hay todo un abordaje de la vida cotidiana que se fue notando por el tiempo, y es muy gratificante ver como ellas pudieron modificar ciertos aspectos de su vida cotidiana gracias al paso por viajeras.

También logramos que el Consejo General de Educación nos avalara 7 capacitaciones dentro de la Unidad penal y las chicas hoy tienen el certificado garantizado de que se capacitaron; que esa es otra deuda grande que tiene el sistema penitenciario, donde las chicas o los chicos trabajan en diferentes oficios, se forman pero no tienen ningún papel que acreditan que saben el oficio una vez que salen, son maestros zapateros, maestros talabarteros, las chicas saben cocer, cocinar, perspectiva de género no hay, porque los emprendimientos en la cárcel de mujeres son cocina, costura y manualidades y en la cárcel de hombres de mecánico, zapateros, herreros; entonces bueno todo eso no está certificado; y, por otro lado un certificado emitido por la unidad penal tampoco es una buena idea porque nadie consigue laburo teniendo antecedentes penitenciarios y mucho menos teniendo un certificado que te

avala la unidad penal. Entonces esto fue un logro muy importante que lo abalara el Consejo de Educación, hoy las chicas dicen 'yo me capacite en cursos de Canva, de lienzo de negocios, de recursos publicitarios, etc.'. Todo lo que tiene que ver con el sostenimiento de emprendimientos tiene el certificado acreditante.

Luego, nuestra apuesta es que proyectos como el de viajeras lleguen a ser políticas públicas realmente tengan presupuesto, tengan una institucionalidad que hoy no tenemos, pero que vamos a seguir peleando para que eso sea así y que las chicas sean pioneras y puedan replicar su experiencia con otras mujeres, con grupos mixtos, en otros contextos, en otras localidades, queremos que viajeras siga creciendo y seguir empoderándolas para que ellas en algún momento puedan volar solas y puedan trabajar con nosotras codo a codo con otros proyectos similares.

**CLW: 1. b) ¿Se utilizaron otras fuentes de información o trabajos de investigación para la formulación del proyecto?**

**SB:** En relación a la bibliografía, lo que hicimos en nuestro primer tiempo de planificación, fue juntarnos con gente de la facultad de trabajo social y de la facultad de trabajo ocupacional que también había estado trabajando con economía social/trabajo en unidades penitenciarias, y dentro de lo que fue trabajo social, que tienen hace muchos años un proyecto de extensión en la Unidad Penal N°1, nos comunicamos con una cátedra que es Derecho y Trabajo social y nos recomendaron a Daniela Puebla que es una autora que trabaja sobre el derecho penal pero desde una perspectiva más humanizada. La lectura nos sirvió como para entender algunos marcos legales que fueron súper necesarios, incluso con las dificultades del lenguaje jurídico. Nos pusimos a leer los convenios colectivos, la misma Constitución Nacional y, Daniela Puebla, en este sentido, arrojó un poco de luz en estas cuestiones más finas del derecho. Pero en si no hay material etnográfico por ejemplo de proyectos similares al de viajeras. Un proyecto similar de Ezeiza lo encontramos en una revista y la tienen las chicas en el penal, la experiencia se enmarcó dentro de la Ley Nacional de Microcréditos que la sostiene la



CONAMI, que es la Comisión Nacional de Microcréditos en Buenos Aires y ellos fueron los que se encargaron de proponerla en la Unidad Penal de Ezeiza que recoge una revista, pero tampoco fue una bibliografía que nosotras tomamos en cuenta.

Más que nada fue la nueva ley de salud mental, porque nuestro antecedente más grande fue el Entrevero y después buscar en relación a cada campo específico de las personas que estaban formando parte del equipo para poder trabajar en esos contextos la economía social. Fue toda una búsqueda de material y poder desarmar ese material para poder armar algo nuevo en un penal, fue todo un trabajo intelectual que hicimos en ese momento para llevar capacitaciones que estaban pensadas para emprendedores que viven afuera para laburarlos para personas que están privadas de libertad, o sea reacomodamos todo el material.

Como antecedente también tomamos a *muña* “*Encendé esperanza*”, la marca colectiva penitenciaria que funciona en Paraguay, más o menos desde 2009 hasta la actualidad. Su nombre significa luciérnaga en guaraní, por eso es encendé esperanza. Hemos podido tener contacto con ellas, está hecha la invitación para poder viajar a Paraguay con las viajeras para poder mostrar lo que hacemos y que ellas nos muestren lo que hacen y demás. El antecedente que se intentó hacer en Ezeiza en la cárcel de mujeres tenía otras particularidades, porque si bien trabajaron con microcréditos, no trabajaron como grupo asociativo ni desde el acompañamiento grupal, sino desde tirar la propuesta y solamente entregar el dinero e ir a cobrar, era algo diferente, similar a lo que se hace en una vida de centro; no el acompañamiento que Entre Ríos, a través de la ley provincial de economía social, le imprime a la vida de centro o encuentro semanal de trabajo grupal.

#### **4. Coherencia**

##### **Externa**

**CLW 2. c) ¿Se ha contemplado la legislación vigente en el territorio nacional?**

**SB:** Si, si bien la propuesta sale desde el antecedente del Entrevero, que se puede pensar desde la nueva ley de salud mental que permite la creación de hospital de día y los dispositivos laborales que antes no eran considerados dispositivos laborales, eran considerados dispositivos terapéuticos o de recreación. Entonces el marco legal que nos ampara para pensar el entrevero y viajeras es la nueva ley de salud mental y la ley provincial de economía social que nos permitió acceder tanto al microcrédito y porque nos permitió poder laburar asociativamente porque la ley nacional de microcréditos no pone la figura de grupo asociativo como una figura legalmente autorizada, y la ley provincial si bien no la legaliza, por lo menos la menciona y en base a eso pudimos pensar la grupalidad desde el asociativismo sin necesidad de ser cooperativa.

Hoy en día nuestra figura es grupo asociativo, si en su momento nosotras queremos lograr que viajeras pueda cooperativizarse o ser una empresa social por ejemplo que es una nueva figura que se está pensando ahora desde, sobretodo, los colectivos de salud mental, que empiezan a pensar las empresas sociales como esta posibilidad de tener una figura legal en los grupos asociativos con personas que quizás no tienen las mismas condiciones de trabajo que cualquier emprendedor o emprendedora corriente por factores de salud o en estos casos que también los hay, donde hay todo un tema de aprender a vivir en sociedad con otras reglas, con otras realidades, con otras necesidades que caen como misiles a una persona que estuvo 15 años privada de su libertad, y vuelve a tener que hacerse cargo de una familia, hijos, a un trabajo que antes no existía y que ahora es un emprendimiento. Estas particularidades tienen que ser contempladas, las cuales actualmente se están pensando.

TRABAJO FINAL DE LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS  
**EVALUACIÓN DE DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA APLICADO AL  
PROYECTO EN CONTEXTOS DE ENCIERRO: "VIAJERAS DE LA VIDA"**

---

Casandra Agustina Lesa Witschi  
Año 2021